

## 災害時にも「人間の尊厳」が 守られる世界をつくる法

跡見学園女子大学教授

鍵屋



9月20日、岸田首相はニューヨークで開かれている国連総会において一般討論演説を行った。その中で「われわれが目指すべきは、脆弱な人々も安全・安心に住める世界、すなわち、『人間の尊厳』が守られる世界なのです」と格調高く述べている。後半では「国際法は、弱い立場の国のためにあります。人間の尊厳を守り強化するために、脆弱な国・人々が平和に生きる権利を、法の支配をもって、共に守りたいと思います」と続く。これは、主にウクライナとロシアの戦争など国際紛争を念頭に置いたものではあるが、一方で、自然災害などの危機にも、そのまま当てはまるのではないか。

### 災害救助法の「平等の原則」

災害救助法の目的は次のとおりである。

#### 第一条(目的)

この法律は、災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、国が地方公共団体、日本赤十字社その他の団体及び国民

の協力の下に、応急的に、必要な救助を行い、災害により被害を受け又は被害を受けるおそれのある者の保護と社会の秩序の保全を図ることを目的とする。

そして、災害救助事務取扱要領(令和5年6月)には、法の原則を次のように高らかにうたっている。

#### (1) 平等の原則

災害による混乱は、社会経済機構等を破壊又は麻痺させ、一時的には生活に必要な欠くべからざる衣食住の基本的な要件を脅かすこととなるが、法による救助は、こうした事態に行われるものである。イ事情の如何を問わず現に救助を行わなければ、被災者の保護と社会秩序の保全に欠けると認められるときには、等しく救助の手をさしのべなければならない。

被災者の経済的な要件等は必ずしも問われず、現に救助を要しているか否かにより判断されるべきであり、現に救助を要

する場合には平等に行われるべきである。  
(傍線部は筆者による)

災害救助法は1947年10月に施行されるが、この時の日本人の平均寿命は男性50歳、女性54歳であり、大多数の国民は若く、しかも食うや食わずの生活であった。この時、災害時に行政が必要な救助を無差別に行うという救助法の理念は輝かしいものであったに違いない。

現在の平均寿命は男性81歳、女性87歳であり、要介護者数は700万人を超え、障がい者数も1千万人近くいる。それ以外にも、脆弱性を抱えている人も多い。一方で、豊かな生活を享受している人々も多くなった。法が前提としている社会像が大きく変化している。

この状況を踏まえた時、岸田首相の言うように「脆弱な人々も安全・安心に住める世界、すなわち、『人間の尊厳』が守られる世界」こそ、現代社会にふさわしい輝かしい理念と言える。

# Risk Management

## 形式的平等と合理的配慮

現実には、災害時には、物資やサービスなどの社会資源が著しく不足する。この時、成り行きに任せれば弱肉強食の世界になる。例えば、避難所を開設したときに良い場所を取れるのは、早く来られる元気な人が多い。食事の配給で先着順で並ばせれば、高齢者、障がい者、妊産婦など脆弱な人々はずぐには並べずに後ろに並ぶことになる。結果として弱い人ほど、長い時間を立って待たされる。また、支援物資を選ぶ時も、弱い人が後になることで欲しいものが手に入りにくくなる。先着順という(形式的な)平等の原則をとったがために、弱い人ほどつらい状況に陥るといって不合理な結果になってしまう。

放送で大事なことを流せば、耳の聞こえない人には伝わらない。掲示板に紙を貼るだけでは、目の見えない人には伝わらない。すなわち実質的な平等を実現しようとするならば、困難の度合いに応じた支援が必要である。これを「合理的配慮」という。合理的配慮は脆弱な人々の尊厳を守るためには不可欠である。

実際に、社会保障の分野では、社会の変化に対応して介護保険法(2000年施行)や障害者総合支援法(2013年施行)が成立している。その目的規定を見ると、「(要介護等)の者が尊厳を保持し、その有する能力に応じ自立した日常生活を営む……」とあり、「(障害

者及び障害児が……) 尊厳にふさわしい日常生活又は社会生活を営む……」とあり、まさに「尊厳」がキーワードとなっている。

## 災害法制に福祉の視点を

全国社会福祉協議会は2022年3月に「災害から地域の人びとを守るために」災害福祉支援活動の強化に向けた検討会報告書「」をまとめている。ホームページでは、この内容を次のように紹介している。

社会は「医療・保健・福祉」の連携・協働により活動を展開していることから、平時と同様、災害発生時においても「医療・保健・福祉」が切れ目のない連結を図っていくことが必要であること。そして災害発生直後から被災者に寄り添い支援をしていくことが必要であり、防災に「福祉」の視点を入れ、災害福祉支援活動を強化していくことが重要であることを提言するとともに、災害救助法等を改正し「福祉」の位置づけの明確化を図るよう提言しています。

(傍線部は筆者による)

平時と災害時が法で分断され、脆弱な人々が災害時に平常時よりも低いレベルの医療・保健・福祉を強いられるのだとしたら、災害関係法を平時の社会保障関係法に近づけ、理想的には連結する必要がある。その象徴が、福祉の視点を災害救助法に位置付けることに

ある、と提言している。

私は、さらに、災害対策基本法、災害救助法の目的に「尊厳」を位置付けることを提案したい。災害時にも「脆弱な人々も安全・安心に住める世界、すなわち、『人間の尊厳』が守られる世界」をつくるという岸田首相の意思が明確化されるのではないか。法は弱い立場の人々を守るためにある。すでに戸田市、熊本市の防災基本条例においては、先んじて条例の目的に「尊厳」を加えている。言葉は言葉を持つ。まして法の文言においてをや、である。

## 筆者プロフィール

### 鍵屋 一 (かぎやはじめ)

1956年秋田県鹿市生まれ。早稲田大学法学部卒業。板橋区防災課長、板橋福祉事務所長、福祉部長、危機管理担当部長(兼務)、議会事務局局長等を経て2015年3月退職。京都大学博士(情報学)。2015年4月跡見学園女子大学観光コミュニティ学部教授。法政大学大学院・名古屋大学大学院兼任講師。内閣府地域活性化伝道師、(一社)福祉防災コミュニティ協会代表理事、被災者支援のあり方検討会座長、個別避難計画モデル事業アドバイザーボード座長など。著書に『図解よくわかる自治体の地域防災・危機管理のしくみ』『ひな型で作る福祉防災計画』など