

# 都市の リスクマネジメント

第101回

## 避難生活と災害対策基本法

跡見学園女子大学教授

鍵屋

### 大阪府北部地震と西日本豪雨

前号執筆から2カ月間に、大阪府北部を震源とする地震および平成30年7月豪雨（西日本豪雨）という2つの大きな災害が発生してしまった。

大阪府北部を震源とする最大震度6弱の地震では、ブロック塀の下敷きになるなどして4人が死亡した。住家被害は7月13日現在、大阪府、京都府、奈良県、兵庫県、兵庫県の2府2県で3万3000棟を超えた（朝日新聞デジタル、平成30年7月18日付）。

その傷が癒えぬうちに平成30年6月28日から7月8日の豪雨により、西日本の多くの地域で洪水や土砂・土石流が相次ぎ、甚大な被害をもたらされた。全国で220人が死亡し、9人の安否が不明だ。住家被害は、全壊5074棟、大規模半壊4589棟、半壊2579棟、床上浸水1万3983棟、床下浸水2万849棟と、既に5万棟近い（消防庁、平成30年8月2日現在）。7月31日時点

で、全国で11府県64市38町4村が災害救助法の適用を受けるといふ、東日本大震災以来の広域災害となってしまった。

お亡くなりになった方々のご冥福をお祈りするとともに、被災された皆さま、関係される皆さまに、心からのお見舞いを申し上げます。

### 避難所環境

西日本豪雨の影響で、7月9日正午時点で避難所にいる方は1万1277人であったが、8月3日には3657人に減少している（消防庁）。

避難所は当初、倉敷市のある小学校には約2000人が押し寄せるといふ過密状態に陥った。そして、被災された方々には真夏の避難生活が待ち受けていた。災害後のストレスがたまり、避難生活の疲労も蓄積する。生活環境の悪化や寝不足により、健康被害も受けやすくなる。

特に自力で生活できていた高齢者は、避難



段ボールベッドと間仕切りカーテンが整備された避難所 倉敷市真備町菌小学校（平成30年7月15日 鍵屋撮影）

所で横になることが多くなって生活不活発病になりやすい。また、トイレを我慢したり、床に食べ物を置いて食べるなど姿勢が悪い状態が続いたりすると、熱中症や誤嚥性肺炎にかかりやすくなる。このように避難所のフロアで雑魚寝状態になることは、医療的にも衛生的にも問題がある。



# Risk Management

そこで近年、避難所に段ボールベッドを導入する動きが広まっている。また、プライバシーを確保するため建築家の坂茂氏が考案した布と紙管で組み立てる簡易間仕切りシステムも普及し始めた。避難所の環境を改善することは、被災者の心身の健康を維持することに直結する。

ただし、これも避難所の劣悪な環境に耐えられず多くの人が避難所を出て、過密状態が解消されたためである。自宅に戻った方々が多いと思われるが、その在宅生活がどのような状況か非常に心配だ。

## 避難生活の過酷さと関連死

わが国は、高齢社会になって、関連死が大きな問題になっている。1980年に9.1%だった高齢化率（総人口に占める65歳以上人口の割合）は2016年に27.3%と約3倍になり、特に後期高齢者（75歳以上人口）は366万人から1691万人と5倍近くも増加した。

このためか、高齢者の災害関連死が目立っている。東日本大震災における災害関連死の死者数は3676人（復興庁、2018年3月31日時点）、熊本地震においては、直接死が50人であるのに対し、関連死が216人と4倍を超えている（熊本県、2018年7月13日時点）。東日本大震災では少なくとも90%以上、熊本地震でも約80%が高齢者とみられている。それは、一言で言えば、高齢者

にとつて避難生活が非常に厳しいということである。

これまで近隣のさりげない見守りや生活支援、福祉事業者による定期的な支援を受けられてきた高齢者が、近隣者や福祉関係者も被災することにより、一挙に困難な状況に陥るのである。避難所の方が、ある程度、支援の目が行き届くが、在宅になると、その状況がほとんど見えなくなる。

自治体の防災対策も、高齢者標準社会に対応するため、避難所を用意するにとどまらず、高齢者の健康対策を十分に考慮し、避難生活で体調を崩さないことまで含めて考える必要がある。

## 災害対策基本法再考

昭和34年9月に上陸した伊勢湾台風は、死者・行方不明者5098人という甚大な被害をもたらした。この台風を契機として、災害対策を抜本的に前進させるため、昭和36年10月に災害対策基本法が成立する。それから半世紀以上が経過したが、日本の災害対策、体制の枠組みは、これ以後、基本的に変わっていない。

災害対策基本法は、その目的を「第一条 この法律は、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（略）」と定めている。

この文言で思い出すのは、ジョン・ロックの「何人も侵すことの出来ない各人固有の権

利 (right of properties)」である。ロックは、その内容として「生命 (life)」「健康 (health)」「自由 (liberty)」「財産 (possessions)」を挙げている。

これと比べると、災害対策基本法では「健康」と「自由」が除かれ、代わりに「身体」が入っている。法起草者は、当然に、ジョン・ロックのこの有名な文言を知っているはずで、あえて健康と自由を外して、身体に変えた可能性が高い。

私は、災害対策基本法の目的に「健康」を入れることで災害関連死を防止すべきと考えられる。また、「自由」を入れることで災害時であっても、自らの選択できる幅を広げ、プライバシーを守る意思を示すべきと思っている。

### 筆者プロフィール

#### 鍵屋 一 (かぎやはじめ)

1956年秋田県男鹿市生れ。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「災害時要援護者の避難支援に関する検討会委員」など政府委員。内閣官房地域活性化伝道師、（一社）福祉防災コミュニティ協会代表理事など。著書に『図解よくわかる自治体の防災・危機管理のしくみ』『福祉施設の事業継続計画 (BCP) 作成ガイド』など