

# 都市の リスクマネジメント

第133回

## 災害時にも尊厳を守る 戸田市防災基本条例

跡見学園女子大学教授

鍵屋



### 戸田市防災基本条例と「尊厳」

埼玉県戸田市は、荒川によって形成された沖積平野にあり、荒川が氾濫すれば市域全体が浸水する恐れがある。また、大地震が発生すれば軟弱地盤のため揺れが大きく、広範囲で液状化が起こって甚大な被害が想定されている。

そこで、市民・事業者を含めた市全体の地域防災力を高めるため、防災基本条例を制定することとした。2019年9月に戸田市防災基本条例検討市民会議を設置し、ワークショップを重ねながら、庁内での検討会を開催し、並行して条例案の内容を検討した。そして本年3月26日の戸田市議会本会議において、議決された。(3月31日施行)

この条例の最大の特徴は、防災基本条例の目的に、「尊厳」が規定されたことである。おそらくは全国で初めてのことではないだろうか。

### 災害対策基本法の目的の意味を探る

まず、前文には「戸田市においては、被害が広範囲に及びやすいという地形的条件を考慮して、市民の生命、尊厳及び財産を守ることができるよう、災害に対する備えを日頃から整えていくことが急務となっております」と記された。第1条(目的)は「この条例は、自助・共助・公助の考え方の下に、市民の生命、尊厳及び財産を守る上での基本理念と防災対策に関する市民、事業者、市及び議会の責務及び役割を明らかにし、防災に関する基本的事項を定めることにより、防災対策を総合的かつ計画的に推進し、被害を最小限にとどめ、災害に強いまちを実現することを目的とする」とされている。(傍線は筆者による)

災害対策基本法(1962年施行)の目的は「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」となっている。おそらく自治体の地域防災計画の目的もこの災害対策基本法を援用して「住民の生命、身体及び財産を災害から保護する」となっているはずだ。

ところで、「生命、身体及び財産」の文言は、17世紀のイギリスの政治哲学者ジョン・ロックが基本的人権として示した「生命、自由及び財産」に酷似している。ロックのこの文言はトーマス・ジェファソンが起草したアメリカの独立宣言、そして日本国憲法第十三条後段「生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする」へと受け継がれている。災害対策基本法の立法者は、当時は災害時に「自由」までは守れないので「身体」としたのかもしれない。

### 自由と尊厳

自由という価値観は、生命と並び称され

# Risk Management

るほど重要である。しかし、近年は自由を存分に享受できるのは一定の豊かさ、健康な者というイメージがあることから、より根源的な人間の価値として「尊厳」が基本的人権にはふさわしい用語と考えられる。

事実、介護保険法(2000年施行)では、その目的が「(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、障害者総合支援法(2013年施行)では、「(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」となっている。

また、1997年に複数の人道支援を行うNGOと、国際赤十字・赤新月運動によって始められたスフィア・プロジェクト(以下、スフィア)は、人道支援の質と説明責任の向上を目的としている。スフィアの原理は以下の二つに基づいている。

- ・災害や紛争の影響を受けた人びとには、尊厳ある生活を営む権利があり、従って、支援を受ける権利がある。
- ・災害や紛争による苦痛を軽減するために、実行可能なあらゆる手段が尽くされなくてはならない。

## 災害時の尊厳

災害時には、次のようなことが発生しやすい。

- ・高齢者の逃げ遅れ・関連死が多い

- ・障害者(児)が安心して避難できない
- ・避難所では授乳時には人にジロジロ見られる
- ・避難所では夜間に女性が安心してトイレに行けない
- ・避難所では弁当は早く並んだ順に配られる

これらは、人の尊厳を守っているだろうか。「災害は弱い者いじめ」という状況から脱するためには、尊厳をキーワードに災害対応を見直さなければならないのではないか。

例えば、東日本大震災で被災した福島県においては、死者・行方不明者が1810人(警察庁、令和3年3月)に対して、震災関連死が2320人(復興庁、令和3年3月)と500人以上も多くなっている。この数字は、わが国の避難生活環境がいかに過酷かを示唆することにつながるだろう。尊厳が守られなければ生命さえも危ないのが高齢社会である。

一方で、新型コロナウイルス感染症から避難者を守るために、昨年の出水期前に市区町村は広いスペースを確保したり、パーティションを準備したりした。結果として、これは避難所環境を改善して、人の尊厳を守ることにつながっている。

また、本年3月5日に災害対策基本法の改正が閣議決定され、避難行動要支援者について個別避難計画作成が市町村の努力義務とされた。これも尊厳重視の現れである。

そこで、全国の自治体が防災基本条例や地域防災計画の目的を、戸田市のように「住民の生命、尊厳及び財産を災害から守る」に変えることを提案したい。特に条例化に取り組んでいただきたい。条例化することで、住民参画の条例検討会や議会審議を通じて、職員だけでなく、住民や議員にも、災害時に尊厳を守ることの意義が共有されるからだ。その一連の動きが、災害対策基本法の目的を変え、災害時にも、誰一人取り残さない社会の実現に近付けることになるだろう。

## 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「高齢者等の避難に関するサブワーキンググループ」座長など政府委員。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