

災害時における人権課題について

～誰もが配慮できるまちをめざして～

滋賀県甲良町 岩瀬 龍平



はじめに

私たちの暮らしと災害は大きな関わりを持っている。日本では毎年のように、地震や台風による水害などの大規模な自然災害が発生しているため、突然起こる災害に対しては、どういった問題が起き、どのような対応が必要か、普段から考えておく必要がある。

東日本大震災を受け、平成 24 年 6 月と平成 25 年 6 月に「災害対策基本法」が改正された。これは、東日本大震災においても緊急避難の過程で障がいのある人や高齢者が犠牲になってしまったという現実があり、災害時や緊急時において、普段から社会的に弱い立場にある人々がより一層厳しい状況に置かれることがあるということ踏まえてなされたものである。災害時に特別な支援や配慮が必要な人たちの存在に対する認識を確立するとともに、人権尊重の視点に立った災害者支援のあり方について考える必要がある。

甲良町は人権施策について、滋賀県内でも先駆的役割を果たしてきたが、災害時における人権問題については、自然災害が比較的少ないこともあって、それほど関心を持って取り組んできたわけではない。本年度より本町では台風襲来が予想される場合に、小学校体育館を避難場所として開設している。防災に対する危機意識が高まっているこの時期に、災害時においてどのような人権意識を持って対応すればいいか、またどのような立場の人たちが困難な立場におかれやすいかについて考察していく。

1. 甲良町の現況と災害想定

(1) 自然的条件

本町は、琵琶湖の東部湖東平野にあり、滋賀県中央部を占める犬上郡のほぼ中央に位置し、東西 5.32 km、南北 6.15 km、面積 13.62 km²の平地農村地域である。犬上川左岸扇状地に古くから拓ける米作地帯であり、東部に名神高速道路、国道 307 号線、西部には東海道新幹線、近江鉄道が通っている。

近年では活断層が地震発生と密接な関わりを持っていることが明らかとなっているが、滋賀県を含む近畿・中部地方は、我が国でも活断層分布密度の最も高い地帯として一般的に知られ、県内および本町周辺でもすでにいくつかの活断層が認定されている。

また本町は東南海・南海地震に係る地震防災対策の推



図 1 : 甲良町位置図

進に関する特別措置法により地震防災推進計画を定める必要がある地域とされている。

(2) 社会的条件

平成 29 年 7 月現在の人口は約 7,000 人であり、県内でも人口減少率が高い市町村でもある。しかし、高齢者人口は増加しており、平成 22 年には 25.6%と 4 人に 1 人が高齢者となっている。平成 27 年国勢調査では昼間人口は約 6,800 人で、流出人口が流入人口を約 200 人上回っている。

(3) 気象・災害履歴

記録的な降水量としては、明治 29 年 9 月の豪雨があげられる。これは停滞前線によるもので、日降水量 596.9 ミリメートル、月降水量 1018.8 ミリメートルを記録し、平野部において台風以外による豪雨では全国的にも最大クラスである。一般的には、年平均降水量 1570.9 ミリメートルと平均的である。近年の局所的な集中豪雨により、町域でも水害に対する危険性は高くなっている。

年間積雪量（融けず、また自らの圧力で沈みこまないと仮定した場合の 1 年間の降雪量）は 104 センチメートルと多い。過去には大雪で 1 日 100 cm 以上記録したこともある。

(4) 地震災害の想定

平成 20 年 3 月に策定された「甲良町耐震改修促進計画」では、本町における地震の規模、地震発生確率が以下の通りとなっている。

ア 内陸型地震

	琵琶湖西岸 断層帯	鈴鹿西縁 断層帯	鈴鹿東縁 断層帯	養老－桑名 －四日市 断層帯	町内直下
気象庁マグニチュード	7.8	7.6	7.5	7.7	6.9
今後 30 年以内の地震発生確率	0.09% ～9%	0.08% ～0.2%	ほぼ 0% ～0.07%	ほぼ 0% ～0.07%	—

イ 海溝型地震

	南海地震	東南海地震
モーメントマグニチュード	8.55	8.15
今後 30 年以内の地震発生確率	50%程度	60%～70%

図 2: 甲良町地域防災計画より筆者作成

大規模な内陸型地震の発生確率はそれほど高くはないが、南海・東南海地震は高確率で発生が予想されているため、災害はいつ起こってもおかしくはない意識を日ごろから持つことが大切であり、そのための備えもハード面・ソフト面両方の視点から整備していく必要がある。特に、地震発生は突発的に起きることが多く、精神的に動揺することが考えられるので、要配慮者に対する配慮は極めて重要となってくる。

2. 甲良町の人権施策

(1) 国内外の状況

21 世紀は「人権の世紀」といわれる中で、「人権教育のための国連 10 年行動計画」、「人権擁護施策推進法」、「人権教育及び人権啓発の推進に関する法律」等、国内外における人権に関する法整備がなされ、人権を尊重し人権を擁護するための取り組みが強く進められてきた。また近年の法整備として平成 28 年度には、3 つの法律が施行されている。①全ての国民が障がいの有無によって分け隔てることなく、相互に人格と個性を尊重しあいながら共生する社会の実現を目指す「障害者差別解消法」、②日本に住む日本以外の出身者や子孫に対する差別意識を助長・誘発し、地域社会から排斥することを扇動するような言動の解消を目指す「ヘイトスピーチ解消法」、③現在もなお部落差別が存在し、情報化の進展に伴ってその状況に変化が生じていることを踏まえ、部落差別を許さないという認識の下、部落差別のない社会の実現を目指す「部落差別解消法」がそれぞれ施行された。

(2) 甲良町の状況

本町は、人権施策の取り組みにおいて、滋賀県内でも先導的な役割を果たしてきた。平成 7 年 1 月には、あらゆる差別の撤廃をめざした「せせらぎ遊園のまち甲良町人権擁護条例」を制定し、さらに平成 13 年 4 月には「人権教育のための甲良町行動計画」を策定し、人権尊重のまちづくりの基盤を固めてきた。

「せせらぎ遊園のまち甲良町人権擁護条例」は第 1 条で「すべての国民に基本的人権の享有を保障し、法の下での平等を定める日本国憲法の理念にのっとり、部落差別をはじめとするあらゆる差別の撤廃および人権擁護」をめざし、明るく住みよい「せせらぎ遊園のまち甲良町」の実現に寄与することを目的としている。明るく、住みよいまちとは、人々の笑顔が絶えず、気持ちを通じ合い、楽しく交流ができるまちであり人権が保障された町であるといえる。

人権は全ての人々の生活のあらゆる局面において尊重されるべきものである。そのため、住民の日常生活に深く関わっている町行政は、常に人権に対する配慮を欠かすことができない。以前から「人権施策」と認識されていた施策だけが人権に関わっているのではなく、住民と接点を持つ全ての施策が人権に関わっているという認識が必要となる。

そこで、これまでの実績や経験を踏まえ、今後の町行政が人権を念頭に置いて施策を展開する上での基本的な方針を定めた「甲良町人権施策基本方針」を平成 22 年に策定した。

町の全ての施策や行政運営において人権尊重を基本に添え、人権に関わる諸問題に関して町民と町との接点を一元化する人権総合窓口体制の導入を図り、全ての施策において人権に対する配慮がなされているかのチェック体制の確立などを目指し、「人権総合行政システム」の構築を図っている。人権に関わる町の諸事業の執行状況を把握し、担当部署による自己評価や課題の確認などを行うとともに、人権擁護審議会の意見を付した報告書を毎年まとめている。

平成28年度 甲良町人権施策実施報告書(記入例)

課名: 総務課

人権の種類	28年度 人権施策実施計画		委員の意見	28年度 人権施策実施報告	自己評価・課題認識	委員の意見
(1)同和問題	人権施策関連事業等 該当施策No. 11	人権リーダー人材育成	どういった趣旨、どのような内容の職員研修、参加率、意気込みや思いを具体的に記入して下さい。また、年に1度の職員研修でリーダーの育成が出来るのか？そのリーダーがどんな活動をするのか？を含め記入して下さい。	●月●日に同和問題をはじめとした人権研修会を開催した。参加者は●●人であったが、想定していた●●人を達成することはできた。年間を通して庁内メールや掲示等を通じて職員への研修参加を促進した。	年1回以上の研修という目標は達成しているが、最低限のレベルであると認識している。今後は実施回数を増やして、職員が参加できる機会を増やすことが重要であると考え、同時に、研修の内容や意義を含め十分な周知が必要である。	課としての認識、見解、評価が盛り込まれているか。次年度以降の課題認識が明示されているか。
	一般業務内での配慮	庁内研修以外の各種研修への参加を促す				
	課としての取り組み	年1回以上の職員研修実施				
(2)女性の人権	人権施策関連事業等 該当施策No. 9	委員、役員等の女性登用推進	今年度、新たに●人の女性役員が誕生した。各種委員会の女性比率は●●%で、昨年度からは1ポイント上昇した。委員会等に議員が出席する場合は、女性委員・役員等の登用の促進について一言するよう心がけた。	徐々に女性の委員、役員数は増加傾向にあるものの、飛躍的な増加は見込めないのが現状である。そのため、形式的に女性の登用を訴えるだけでなく、役員等に就任した女性をサポートする体制を構築するような具体的な取り組みをアドバイスするなどの工夫が必要である。	徐々に女性の委員、役員数は増加傾向にあるものの、飛躍的な増加は見込めないのが現状である。そのため、形式的に女性の登用を訴えるだけでなく、役員等に就任した女性をサポートする体制を構築する具体的な取り組みをアドバイスするなどの工夫が必要である。	課としての認識、見解、評価が盛り込まれているか。次年度以降の課題認識が明示されているか。
	一般業務内での配慮	委員会や役員選任に当たって女性の登用について促す				
	課としての取り組み	特記事項なし				
省略						

この欄の記載内容が特に重要！

この欄はできるだけ具体的に、可能な限り数値を盛り込むこと。

実施報告の欄には、具体的な取り組みの内容と具体的な実績値までを記入してください。同時に、取り組みに当たって考慮・配慮した事柄も具体的に記載してください。

目標とした活動がどの程度まで進行できたのかを検証・反省し、その反省に基づいて、次年度以降はどのような考え方でどのような取り組みを行うべきかと考えているかを具体的に記載してください。

図3：甲良町人権施策実施報告書記入例

このような取り組みの成果により、全ての課、全ての事業に人権に配慮して業務に推進する姿勢が定着しつつあるが、災害時対応を含めてまだまだ道半ばの部分もあり、多様な人権侵害への対応などが課題として残っている。

3. 災害時における人権課題

災害時には誰もが逼迫した状態にあり、回りを顧みる余裕が無くなってしまい、誰もが簡単に被害者にも加害者にもなってしまいう可能性があり、人権侵害が生じやすい環境といえる。

内閣府における人権に関する世論調査では、東日本大震災や福島第一原子力発電所の事故の発生により、現在、被災者にどのような人権問題が起きていると思うか聞いたところ、「避難生活の長期化によるストレスに伴ういさかみや虐待」を挙げた者の割合が61.4%、「学校、幼稚園等で嫌がらせやいじめを受けること」を挙げた者の割合が58.9%と高く、以下、「差別的な言動をされること」(40.2%)、「職場で嫌がらせやいじめを受けること」(29.6%)の順となっている。アンケート結果より、災害発生によりさまざまな人権侵害が生じる危険性が高まることがわかる。長期間の避難所生活は、甲良町民のほとんどが経験したことがないため、未知の生活を強いられることとなる。また、本町周辺に万が一の場合に避難を要する原子力発電所はないが、今後起こりうる震災で原発事故避難者が転入してくることも想定される。

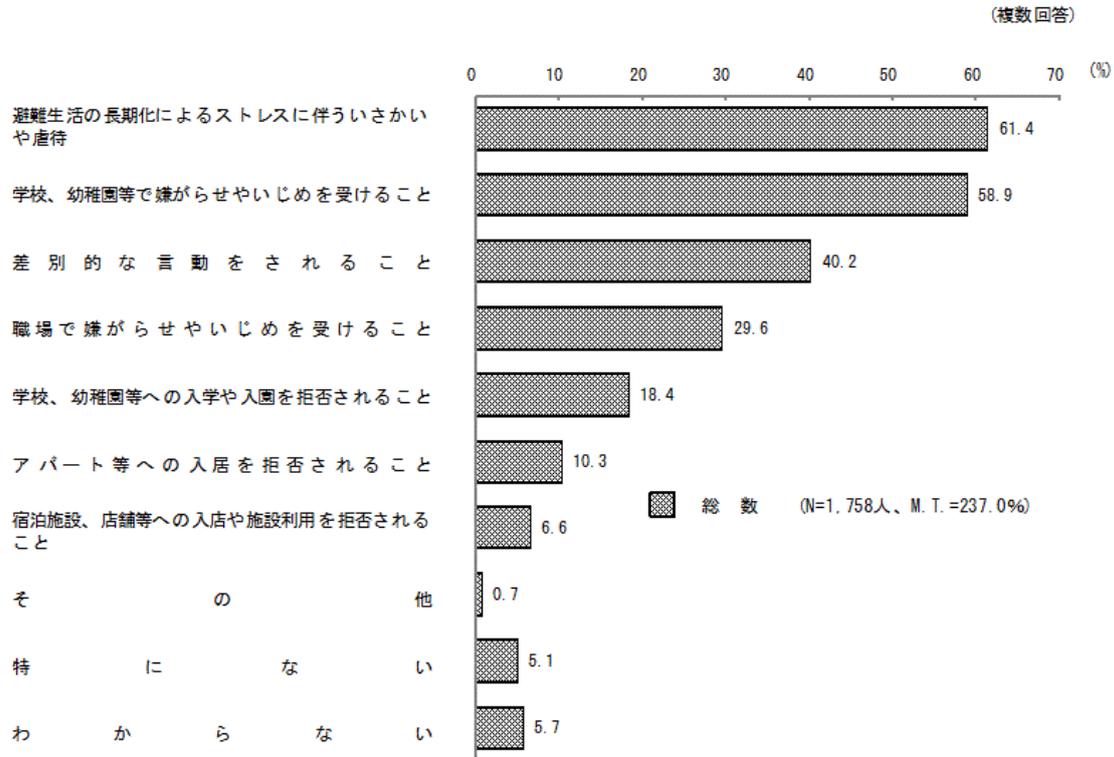


図4：東日本大震災に伴う人権問題

ここからは、特に困難な立場におかれる人たちについて個別に考えていく。

(1) 高齢者

高齢者は、瞬時の判断や行動が難しく、災害時に速やかな行動が難しい。また、避難所生活の中では、段差や、和式トイレに苦慮する方も多い。東日本大震災で亡くなった方の70%以上が高齢者と言われている。本町においても全体的な人口は減少する中、高齢者人口は増加しているため、高齢者に対するケアが大切となってくる。

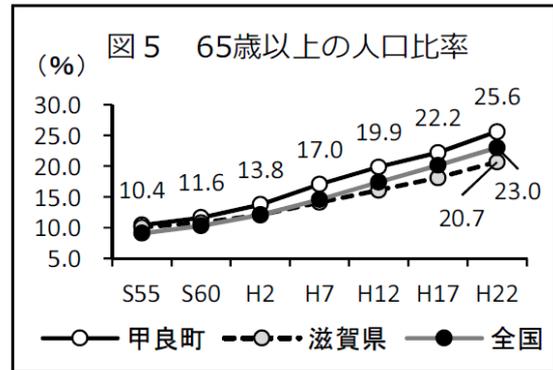


図5：甲良町人口ビジョン・総合戦略人口比率

(2) 障がい者

個人によって状況が異なるが、高齢者の方と同様に、災害時に思うような行動がとれない方もいる。耳に障害がある人は災害情報等の伝達に困難が生じたり、足に障害がある人は災害発生時における迅速な避難誘導等に困難が生じたり、障がい者各々によって課題も異なってくる。

(3) 女性

避難所生活を強いられる場合に、プライバシーの保護や衛生面など、女性の立場に立つ

た配慮が欠ける場合がある。特に乳幼児の授乳スペースや育児スペースが確保されにくかったり、乳幼児の夜泣きが原因で避難所に居づらくなってしまう場合が挙げられる。意思決定の場への女性の参画割合が低く、予防、応急、復旧・復興の各場面において女性の意見が反映されにくくなっている。

(4)子ども

災害後のストレスにより精神的に不安定に陥ったり、心の症状だけでなく身体的な症状も現れやすいのが子どもの特徴として挙げられる。夜眠れない、無力感、怒りやイライラなどこれまでの日常生活では感じたことのないような気分や身体の変調を体験することがある。また避難所生活のストレスから子どもに対しての暴力が発生する危険性も高まる。

(5)外国人

外国人の方のなかには、日本に住んでいても日本語に不慣れな方もいる。甲良町においても、アジア系の外国人やブラジル人等中南米系の外国人が少なからず居住しているが、災害発生の緊急時には、状況が把握できないことが原因で、混乱を起こしてしまわれることも考えられる。

(6) L G B T

避難所では、避難してきた住民の名前や性別を記入する名簿を作るときに、名前や性別の掲示に苦痛を感じる事が考えられる。昨年 4 月に発生した熊本地震でも「男か女か」という好奇の視線に耐えられず、避難所のトイレに行けなかったり、避難所を出て車中泊をしたり者もいたという。

4. 被災地を訪問して

(1)宮城県岩沼市スマイルサポートセンターの取組みについて

平成 29 年 10 月に武藤ゼミの現地調査により、東日本大震災で甚大な被害を被った岩沼市を訪問した。岩沼市では、被災者の見守り・総合相談窓口として、岩沼市スマイルサポートセンターを岩沼市総合福祉センター内に開設している。運営は、公益社団法人青年海外協力協会（JOCA）に委託しており、開発途上国での支援経験のある職員が、それぞれの専門資格・知識・経験を生かしたさまざまな活動をおこなっている。

コミュニティ形成支援事業では、月 1 回集会所を無料開放し、お茶飲み市民活動の場として地区の方が集う場と機会を提供し、コミュニティの形成から強化への展開を目指した活動を行っている。このような地元住民が触れ合える場の創出により、互いに信頼し合える環境ができあがっている。災害時においては要援護者や地域内における様々なリスク情報が重要となってくるが、日ごろから多世代間交流が図られることで、情報の共有が可能となり、即応性を持って一人ひとりへの細やかな対応が可能となる。また、被災者見守り・相談支援事業では、高齢者独居世帯ないし高齢者のみの世帯への月 1 回の見守り活動やご近所付き合いの様子に加えて、生活環境の変化に伴うストレス・困りごと、その他不安は無いかといった聞き取りを実施されている。災害により被災すると、日常生活の中で多岐に渡る困りごとが発生する。その困りごとを聞き取り、関係機関・専門機関へ適切に橋渡しをしているとのことだった。

(2)石巻市大川小学校から

東日本大震災による津波で 84 人が犠牲となった石巻市大川小学校を訪れた。現地の語り部ガイドの説明によると、家族を一瞬にして失った遺族の想いは複雑で、心に相当なダメージを負い、それが決して消えることなく残っていくとのことであった。また災害関連死は平成 29 年 3 月 31 日現在約 3,500 人に達している。震災の影響による精神的ストレスから体調を崩したり、性格も震災の前後で変貌してしまうケースが見受けられたとのことから、被災者の心のケアが重要となってくることがわかった。



図 6：石巻市大川小学校写真

5. 町への提案

災害時における人権施策を実施していくうえで、準拠すべき考え方を明確にし、被災者に対する良好な生活環境の提供が重要となる。また、被災地訪問から、人と人がつながれる場や多様な配慮ができる人材育成の大切さを感じたことを受け、以下の通り提案する。

(1)人権施策基本方針の改定・男女共同参画計画策定

本町では平成 22 年に人権施策基本方針を策定しているが、現在の分野別テーマに「災害時における人権」を新たなテーマとして新設することを提案する。現在の分野別テーマは①同和問題、②女性の人権、③子どもの人権、④高齢者の人権、⑤障害者の人権、⑥在日外国人の人権、⑦患者（感染者）の人権、⑧情報化に伴うプライバシー保護に関する人権、⑨その他の人権問題、となっている。第 2 節、甲良町の人権施策で取り上げたように、毎年各課で分野別の人権課題について、年度初めに人権施策実施計画書、年度末に実施計画に基づいた報告書の作成を行っているが、東日本大震災や昨今のゲリラ豪雨を踏まえて、災害に関して基本方針にしっかりと明記することで、町として災害時の人権課題についても配慮していく姿勢を明確にする必要があると考える。

また、本町では男女共同参画計画が未策定である。被災・復興に男女共同参画の視点を持ち、その視点を個人だけでなく組織として確保する必要がある。内閣府男女共同参画局による平成 28 年熊本地震対応状況調査によると、防災対策に男女共同参画の視点を導入するメリットとして、①災害時に、女性、男性それぞれに傾向として現れる困難やニーズに対して適切な対応ができるようになり、被災者の暮らしが守られる、②災害対応従事者たちの託児支援等の必要性に気づき、対策を講じることができると被災者の避難生活の質が上がるなどの効果があると報告されている。

(2)避難施設の整備

避難施設においては、本町の防災計画において、災害の特性・施設の立地状況・構造・階数・規模および用途の観点から選定され、備えるべき設備も規定されているが、それ以

外の男女双方の視点や障がい者・高齢者の視点から十分配慮された施設の設置を提言する。育児スペースを確保し、プライバシーも守れるよう間仕切りをしたり、誰でも使用できるような多目的トイレの設置など、人権上配慮すべき点の洗いだしと機能の強化に取り組む。

(3) 空き家を活用した心のケア対策

被災者に対するこころのケアについては、コミュニティの構築が効果的である。コミュニティに参加することで、人と人のつながり・ネットワークができ、孤立感が解消され、こころの健康・向上につながる。地域住民が気軽に足を運べ、コミュニケーションが図れる交流の場、また災害時には住民同志が自発的に集まり、くつろぐことができる第三の居場所となる「憩いスペース」の創出が重要であると考えます。

そのような場に空き家を活用する。甲良町では空き家対策が大きな課題となっている。空き家を放置すると、ごみの不法投棄等により地域の居住環境の悪化を招き、また建物の倒壊リスクの上昇により防災機能も低下する。地域にとってリスクとなっている空き家を活用して、高齢者の憩いの場所、多世代交流の居場所づくりに役立てる。

また、災害による家屋損害により、一時入居を必要としている方の支援にも活用が可能となるように必要な改修を行う。さらに公益に資する固定資産であると町が認定することで、固定資産税も所有者の申請により減免できる。このように甲良町、地域コミュニティ、空き家の所有者が各々メリットのある三方よしの事業の展開によって、緩やかにつながりながら、心の交流が図れるのではないだろうか。

(4) 行政職員への研修・住民への啓発

災害等の緊急時には、全ての職員が一定以上の人権意識を持ってその場その場で対応しなければならない。避難所等で起こる様々な出来事に対してどう対応するかを訓練できるように防災訓練や職員研修の中で、災害弱者に対しての配慮する組織風土を醸成していく



図 7：滋賀県広報誌『しがプラスワン』

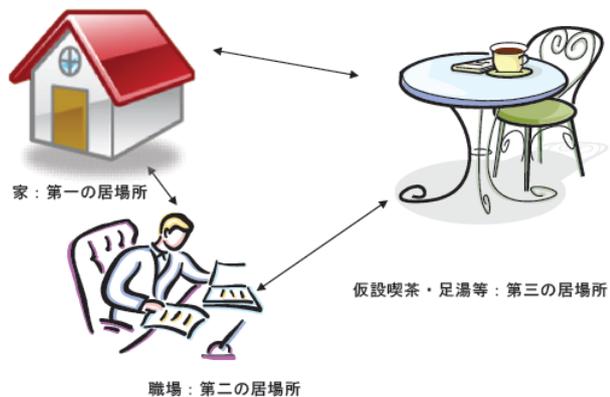


図 8：内閣府HP 被災者のこころのケア

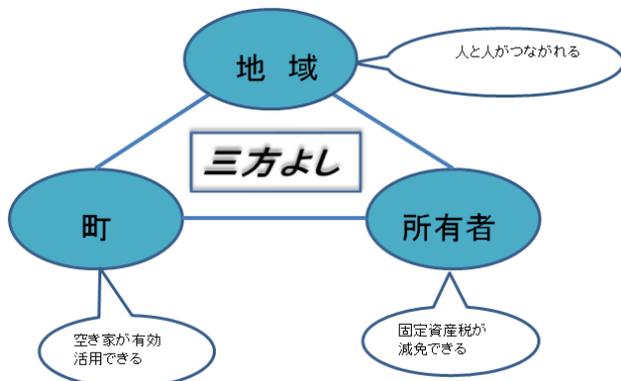


図 9：三方よし（筆者作成）

必要がある。また大規模な災害であるほど地域住民との協力なしに復興の道筋はみえてこない。自発的な行動が住民間の連帯感を生み、自分たちでなんとかしようとする姿勢にも反映される。風評等に伴う差別的取り扱い等、震災に伴って生じる人権問題について、町広報誌、人権問題学習講座で災害と人権をテーマとするなどの他に、行政と住民が協働して災害時にどのような配慮が必要かを考えられるように、参加体験型研修を提案する。

高知県人権啓発センターでは南海トラフ大地震に備え、「人権に配慮した避難型運営ワークショップ」を実施している。ワークショップでは、児童・保護者・防災連合の役員等、子どもと大人が一緒になり、弱者に配慮した避難所の運営のあり方について学習している。配慮に関しては、第 2 節、甲良町の人権施策でも触れたが、平成 28 年度から障害者差別解消法が施行され、合理的配慮を提供しないことを禁止している。合理的配慮の提供とは、国・都道府県・市町村などの役所や、会社やお店などの事業者に対して、障害のある人から、社会の中にあるバリアを取り除くために何らかの対応を必要とするとの意思が伝えられたときに、負担が重すぎない範囲で対応することである（事業者は努力義務）。災害時における合理的配慮の例として、列に並んで順番を待つことが難しいときは、列から離れて順を待てるようにする、情緒不安定になりそうな時は別室で待てるようにする、などが挙げられる。このワークショップを通じて同じ環境下でも人によって自由や安全の度合い、必要な支援が違うことに気づくことができる。そこで気づいたことをもとに、参加者全員がこれからできることは何かを考えることができ、本町の人権基本理念に掲げている町民と協働した人権文化のまちづくりにつながる。

おわりに

本レポートでは、甲良町の人権施策において、今までそれほど重視してこなかった災害時の人権施策についてまとめた。災害時に起こりうる人権を損なう事態は、多くの場合、災害への備えや、施策の欠陥に起因して引き起こされる。阪神・淡路大震災や東日本大震災に代表される過去の大規模災害を教訓にして、災害が生じる前に、事前に来る人権施策はどういったことがあるだろうかと頭によぎったため、本レポートのテーマに取り上げた。人権が尊重される明るく住みよいまちづくりのため、住民ひとりひとりが、日ごろから困っている人がいれば配慮できる気持ちを持つことが大切であり、その気持ちが災害時にも生かされると筆者は考えている。そのようなまちづくりのために、職員と住民が一丸

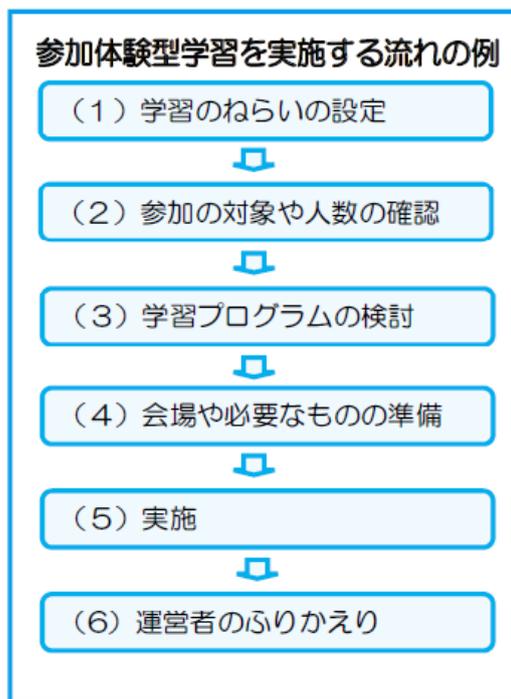


図 10：参加体験型学習の流れ

とになって取り組んでいきたい。

《参考文献》

- ・岩沼市HP 『スマイルサポートセンターの運営』
<https://www.city.iwanuma.miyagi.jp/bosai/fukko/hisaisha-shien/smile-support.htm> (平成 29 年 9 月 28 日アクセス)
- ・神奈川県HP 『人権教育学習教材の紹介』
www.pref.kanagawa.jp (平成 29 年 12 月 19 日アクセス)
- ・高知県人権啓発センター 『人権啓発センターだより』 平成 28 年 12 月号
www.kochi-jinken.or.jp/ (平成 29 年 12 月 18 日アクセス)
- ・甲良町 (平成 26 年) 『甲良町人権施策基本方針』
- ・甲良町 (平成 26 年) 『甲良町地域防災計画』
- ・甲良町 (平成 28 年) 『人口ビジョン・総合戦略』
- ・滋賀県HP 『災害時における配慮と支援 災害時こそ人権尊重の視点を』
www.pref.shiga.lg.jp/feature/16_9/feature03/index.html (平成 29 年 11 月 20 日アクセス)
- ・瀧本浩一著 (平成 26 年) 『地域防災とまちづくり』 イマジン出版
- ・田村圭子編 (平成 27 年) 『ワークショップでつくる防災戦略』 日経BPコンサルティング
- ・内閣府HP 『人権擁護に関する世論調査』
survey.gov-online.go.jp/h24/h24-jinken/ (平成 29 年 9 月 27 日アクセス)
- ・内閣府HP 『男女共同参画の視点による平成 28 年熊本地震対応状況調査』
www.gender.go.jp/policy/saigai/kumamoto_jishin.html (平成 29 年 12 月 18 日アクセス)
- ・内閣府HP 『被災者のこころのケア 都道府県対応ガイドライン』
www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagyousei/pdf/kokoro.pdf (平成 29 年 12 月 18 日アクセス)
- ・山崎丈夫編 (平成 23 年) 『大震災とコミュニティ』 自治体研究社