

## 要配慮者概念の変遷と要配慮者に対する ケイパビリティアプローチの提案

Transition of the Concept of Vulnerable People at Disaster and Proposal  
of the Capability Approach for the Vulnerable People

関西大学大学院 社会安全研究科

静 間 健 人

Graduate School of Societal Safety  
Sciences, Kansai University

Taketo SHIZUMA

関西大学 社会安全学部

辛 島 恵美子

Faculty of Societal Safety Sciences,  
Kansai University

Emiko KANOSHIMA

関西大学 社会安全学部

土 田 昭 司

Faculty of Societal Safety Sciences,  
Kansai University

Shoji TSUCHIDA

関西大学 社会安全学部

菅 磨志保

Faculty of Societal Safety Sciences,  
Kansai University

Mashiho SUGA

### SUMMARY

In Japan, the concept of the vulnerable people at disaster such as elderly people and people with disabilities has been discussed. At the time of disaster, people who live in the community are expected to provide support for the vulnerable people who live there. However, there is a shortage of supporters to support the vulnerable people and an increase in the burden of supporters. In other words, there are limits to how to support vulnerable people. Therefore, in this study, we organized what perspectives the concept of the vulnerable people was discussed. In addition, we considered the assistance countermeasure for the vulnerable people based on capability approach. As a result, we concluded that not only the vulnerable people who have been conventionally discussed, but their supporters also need help at disasters. In addition, considering the relationship between the vulnerable people and the supporters, we pointed out the importance of sharing the information that the needs of the vulnerable people and the resources of the supporters among the stakeholders.

### Key words

vulnerable people at disaster, supporters as vulnerable people, capability approach

## 1. はじめに

わが国は、多くの災害に見舞われてきた歴史の中で、行政機関による災害対策として災害関係法令が整備され、1960年代には現在に続く防災対策の総合化・体系化が行われてきた<sup>[1]</sup>。

しかしながら、1995年に阪神・淡路大震災が発生したことで、我が国の防災対策は一変した。特に、それまで世帯単位で対象とされていた被災者支援が、個人を対象とした支援に変化したことが大きい。林（1996）によると、それまでは、災害の影響を受けた人は「被災者」という社会的カテゴリーで一括して捉えられており、その対策が及ぶ対象は、暗黙に「成人・男子・健全者」であるという、画一的なものでしかなかった。しかしながら、阪神・淡路大震災の、高齢者や障害者<sup>1)</sup>などの「カテゴリー外」の人たちの多数の犠牲を受けて、従来の災害対策で想定されていた被災者カテゴリー（つまり「成人・男子・健全者」）では収まりきれない被災者が存在することが分かった。そのため、従来の画一的な災害対策を抜本的に見直し、被災者への個別的な対応や、事前対策の質の向上をはかる必要性が強く認識されることとなった<sup>[2]</sup>。事実、阪神・淡路大震災以後に発生した災害でも、被害を特に受けやすい人、いわゆる“災害時に支援を必要とする人”への個別支援の重要性がより強く指摘されている<sup>[3][4][5]</sup>。その支援者として、警察や消防、民生委員、市町村社会福祉協議会、自主防災組織などの活躍が見込まれている<sup>[6]</sup>。このように、過去の被災経験から“災害時に支援を必要とする人”への支援対策パラダイムが形成されてきた。

ところが、2011年に発生した東日本大震災では、消防団員の約6割が避難誘導や広報活動中に被災している<sup>[7]</sup>。また地震発生直後に避難誘導を行った消防団員のうち約4割が、避難を促

したにもかかわらず避難しない住民がいたと報告している<sup>[7]</sup>。さらに、避難所環境が整えられなかったために、家族に“災害時に支援を必要とする人”（例えば、精神障害者など）がいた人は、他の避難者との関係を考慮して避難所に入らなかったことが報告されている<sup>[4]</sup>。このような事実からは、災害時には“支援を必要とする人”だけではなく、その支援を行う人や家族にも、何らかの支援が必要であることがわかる。

2013年に災害対策基本法が改正され、その中で地域コミュニティレベルでの防災計画である、地区防災計画制度の重要性が記されることとなった（災害対策基本法42条の2）。その後押しを受けて、地区防災計画学会が発足したり<sup>[8]</sup>、各地区でも計画策定に住民の関与を求める動きが活性化したりしている（例えば、高知県黒潮町など<sup>[9]</sup>）。一方で、地域における防災の担い手である民生委員や、自主防災組織などの高齢化が問題視されており、支援者の不足が懸念されている<sup>[10][11]</sup>。

これらのことから、防災において地域の重要性が高まる一方で、防災の担い手（支援者）の負担が年々大きくなっていると考えられる。つまり、現状の“災害時に支援を必要とする人”に関する議論には限界があり、社会の実態を反映した対策を検討することが求められる。

以上のような背景から、本稿では、はじめに、2018年までに議論されてきた要配慮者（“災害時に支援を必要とする人”）概念を整理し、その概念がどのように変遷してきたのか、それにともない現状の支援対策がどのように展開されているのかを把握する。次に、現状の支援のあり方から要配慮者像を捉えなおす。最後に、今後の要配慮者支援対策に必要な視点を提案する。

## 2. 災害時に支援を必要とする人

災害を経るごとに“災害時に支援を必要とする人”は、それに含まれる人が、「災害弱者」「災害時要援護者」「要配慮者」という概念とともに変化してきた。本章では、その概念の変遷を整理する。はじめに、国や地方公共団体の行政機関が規定をしてきた、“災害時に支援を必要とする人”を整理する。次に、例えば地域社会のようところで、行政機関の規定の外で、“実際に支援を必要とした人”がどのように議論されてきたのかを整理する。

### 2.1 行政機関が定義する支援対象者

#### (1) 災害弱者としての議論

“災害時に被害を受けやすい人”の概念が公的に議論されるようになったのは1980年代ごろからである。その背景には、高齢者・福祉施設の火災で高齢者や障害者の犠牲が発生したことや長野県の地すべりで高齢者の犠牲が発生したことから、高齢者や障害者といった社会的カテゴリーの一部で被害が目立つようになってきていたことがある<sup>[12][13][14]</sup>。そうした社会的背景を受け、国は災害時に被害を受けやすい人を“災害弱者”と位置づけた<sup>[14][15][16]</sup>。

例えば、1987年度の防災白書<sup>[14]</sup>では、災害発生時、人的被害を最小限に抑えるために、人々が必要な情報を把握し、また自身で安全な場所に避難するなどの、身を守るための行動を啓発していく必要があるが、こうした状況においてハンディキャップを持つ人の存在を、新たな社会的課題として指摘して、災害弱者を次のような人々と定義している。「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ない、または困難な人、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、または困難な人、③危険を知らせる

情報を受けることができない、または困難な人、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、または困難な人」。さらに具体的に、「傷病者、身体障害者、精神薄弱者<sup>2)</sup>、乳幼児、高齢者、さらに日本の地理や災害知識に乏しい外国人」が災害弱者として挙げられている。

その後、1991年度から1993年度に発行された防災白書では<sup>[15][16][17]</sup>、災害弱者を定義する、上述の項目の②と④に、新しく“適切”の単語が付け加えられた。すなわち「②自分の身に危険が差し迫った場合、それを察知しても“適切”な行動をとることができない、又は困難な人」、  
「④危険を知らせる情報を受け取っても、それに対して“適切”な行動をとることができない、又は困難な人」である。このように、1993年頃までに議論された災害弱者概念は、個人の属性における認知能力や行動能力の欠如から、“避難行動上のハンディキャップ”に注目して整理されていたといえる。

以上のように、災害弱者の概念が整理されたが、中川（2013）によると、この当時は行政支援として「災害弱者対策が必要」であるという指摘にとどまっており、具体的な対策は議論されていなかった<sup>[18]</sup>。

災害弱者の概念が大きく変わる契機となった1995年の阪神・淡路大震災では、直接死と関連死を合わせた全死亡者のうち65歳以上の高齢者が占める比率は49.6%であった<sup>[19]</sup>。この当時、災害弱者は、「避難行動上のハンディキャップ」を持つ人とされていたが、阪神・淡路大震災は、地震発生時刻が明け方（午前5時46分）であったため、災害弱者は家族とともに住居にいた場合が多く、避難の際に彼らが孤立するという問題はまれであり、避難行動上の問題は少なかった<sup>[12]</sup>。むしろ、避難後の避難所生活や生活再建の際に課題が見られる災害弱者が多く顕在化し、災害

弱者への対策の重要性が認識され始めた<sup>[12][18]</sup>。

避難生活時の課題として、防寒対策など、健全に生活することが可能な諸条件の整っていない避難所では、高齢者が病気になることも少なくなかった。また、支援者がいない、あるいは避難所になじめない障害者が、倒壊の危険性のある自宅へ戻ってしまう事態も発生した<sup>[12]</sup>。

生活再建時の課題としては、年金生活者などの多くの高齢低所得者が、自力再建ができないために仮設住宅から出ることができなかったことが挙げられる。弱者保護の観点をより重視し、その支援対象者に仮設住宅が優先的に供給されたことで、発災前のコミュニティが崩壊し、多くの孤独死が発生した<sup>[12]</sup>。

このような状況が生じたことから、震災後、1995年12月に改正された災害対策基本法では、「高齢者、障害者、乳幼児等特に配慮を要する者に対する防災上必要な措置」を実施することが国や自治体に課された。また、1997年6月に厚生省から、都道府県の自治体に対して、福祉避難所の設置について、指針が示されることとなった<sup>[18]</sup>。

この震災を契機に、災害弱者の概念は、“避難時に特別なニーズを持つ人”、“避難生活時に特別なニーズを持つ人”、“生活再建時に特別なニーズを持つ人”のように、災害対応に関わる時期全体に視野を広げられるに至った。さらに、個人的要因の認知能力や行動機能の障害から災害弱者になるだけでなく、経済的・社会的な要因から災害弱者に“追いやられる”人の存在が指摘されることとなったのである。

## (2) 災害時要援護者としての議論

その後2004年に発生した新潟・福島豪雨、福井豪雨、台風23号などの風水害や新潟県中越地震においても、65歳以上の高齢者の犠牲が半数を占めた<sup>[19][20]</sup>。しかしながら、阪神・淡路大震

災との大きな違いは、「事前に早めの避難支援が行われていれば、助かった人がいた」との指摘がなされたことである<sup>[20]</sup>。林・田村(2005)は、2004年の新潟水害において人的被害が発生した三条市及び中之島町の事例をいくつかのパターンに分類し、死者発生の原因を整理している。その1つとして、寝たきりや要介護などが理由で歩行が不自由な後期高齢者は、自宅の2階などの安全なところに引き上げてくれる人が近くにいない状態で暮らしていたため、1.0から1.2メートル程度の浸水であったとしても、犠牲になってしまったことを指摘している<sup>[21]</sup>。

これらの災害によって、災害弱者概念の質的な改善が迫られるとともに、弱者対策が具体的な仕組みとして議論されるようになったのである<sup>[18]</sup>。この2004年の対応に関する反省を踏まえ、同年、“集中豪雨時等における情報伝達及び高齢者等の避難支援に関する検討会”が、翌2005年には“災害時要援護者の避難対策に関する検討会”が内閣府に設置された。その後、検討会の報告書をもとに「要援護者対策のガイドライン」がまとめられた<sup>[22]</sup>。そこでは、災害によって環境が急変することで、今まで利用していたサービスや資源が途切れるために、“弱者という立場になってしまう”人の存在が指摘された。そのため、災害弱者の概念は、個人と環境との相互作用<sup>[23]</sup>の観点から“災害時要援護者”(以下、要援護者)として再定義されることとなった。

要援護者対策を実施するうえで、「要援護者ガイドライン(2005)」<sup>[22]</sup>では、「要援護者情報の共有」と「要援護者の避難支援計画の具体化」の重要性が挙げられ、避難支援計画づくりを進めるために、福祉部局と防災部局の間で、情報の共有を行うことが提案された。その後、2005年に個人情報保護法が全面施行されたことにより、担当部局間での要援護者の情報共有が困難となったが、そのことを受けて翌年に改訂され

た「要援護者ガイドライン（2006）」で、個人情報保護法の枠組みをクリアする情報収集・共有方法についての検討が行われている<sup>[3]</sup>。

このように、災害弱者から要援護者への概念の改善や要援護者対策のガイドラインの策定、さらに具体的な要援護者対策として、要援護者名簿などの検討が行われる中、2007年に発生した能登半島地震や新潟県中越沖地震では、民生委員の日常からの活動や介護保険制度の広がりによって、“要援護者”の安否確認が行われ、さらに福祉避難所が利用されたことで、“要援護者”は、弱者という立場にならずに済んだという報告がある<sup>[18][24]</sup>。災害によって個人の置かれている環境が急変したとしても、人的資源を含めた援助資源と結びついていれば、“要援護者”は、弱い立場にならずに済むことが裏付けられた。

その後、2008年には「福祉避難所設置・運営に関するガイドライン」<sup>[25]</sup>が策定されることとなった。

### (3) 要配慮者としての議論

近年、要援護者の議論が再び注目されたきっかけは、2011年に発生した東日本大震災である。被災地全体で65歳以上の高齢者の死亡割合が約6割にのぼった。さらに、被災者全体の死亡率（死者数／直接死者数10名以上の31自治体の全住民数）と比べて、障害者の死亡率（障害者死者数／障害手帳交付者数）は、約2倍であったという<sup>[26]</sup>。こうした被災を受けて、要援護者への支援課題が改めて議論されることになった。

2013年に内閣府の「災害時要援護者の避難支援に関する検討会」で報告書がまとめられた。そこでは、「発災直後の要援護者の安否確認が行われなかったこと」、「要援護者の避難所環境が整えられなかったこと」、「家族に要援護者がいたため、他の避難者との関係を懸念して避難所

に入らない人がいたこと」、「要援護者の支援者が犠牲になったこと」が課題として挙げられ、ゆえにガイドラインの見直しが必要であるとされた<sup>[4]</sup>。

さらに、同報告書では要介護高齢者、障害者、妊産婦、乳幼児、難病患者やアレルギーなどの慢性疾患を有する人や、外国人だけではなく、新たに、“何らかの理由（災害時の怪我等）から避難途中や避難後に支援が必要となる人”も要援護の対象として加えられることとなった<sup>[6]</sup>。

そして、策定された新たな取組指針<sup>[6]</sup>では、“要援護者”にかわる“要配慮者”という新たな名称が考案され、特に、“要配慮者”のうち、“災害発生時、または災害が発生する可能性がある場合に、自主避難が困難な人”は“避難行動要支援者”として位置づけられた。この名称変更には、同年の災害対策基本法の改正の中で支援の対象者が「高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者」（災害対策基本法8条2項15号）として記載されていたことが背景にある。

また、同法の改正では、2004年の風水害以降、市町村における要援護者支援対策の一環として実施されてきた名簿の作成が、義務化された（災害対策基本法49条の10）。それに伴い名簿は、「避難行動要支援者名簿」と名称が変更され、避難支援だけでなく、安否の確認、その他の生命又は身体を、災害から保護するために必要な措置においても活用されることが目指されている<sup>[6]</sup>。

現在、名簿に記載されるのは、「身体障害者」「要介護認定を受けている者」「知的障害者」「精神障害者」「難病患者」「自ら掲載を希望した人」「自治会等が支援の必要を認めた人」「その他（独居高齢者など）」に含まれる人である。また、名簿に対象者を記載するだけではなく、災害時の避難支援などが、実効性のあるものとなるよう、対象者一人一人の個別避難計画

も策定されている<sup>[6]</sup>。このように、行政機関の名簿に含まれる人は、あるカテゴリーに含まれる人たちではあるが、そのカテゴリーに含まれる人であっても名簿に掲載されない場合がある。例えば、「2013年の要支援者の取組指針」において、社会福祉施設入所者や長期入院患者については、支援対象者の所在が明確であり、地域の避難支援等関係者の人数が限られていることから、名簿記載の対象には、在宅者を優先することとされている<sup>[6]</sup>。すべての要支援者の情報が行政機関によって管理されているわけではなく、要介護認定者や難病患者などの要支援者の情報は、彼らに対して日常支援を提供している事業所や地域包括支援センター、保健所などが保有している<sup>[27][28][29]</sup>。

さらに、避難行動要支援者の名簿情報の共有・提供についても策が講じられてきている。これまでも、要援護者ガイドラインの改定の流れの中で、要援護者についての情報共有や情報提供についての方法が検討されてはいたが、個人情報保護法の観点から、名簿の作成は十分に行われてこなかった。しかし、同法の改正によって、避難支援のために必要な名簿情報を、行政組織内部で共有する「目的外利用」が可能となった（災害対策基本法49条の11）<sup>[30][31]</sup>。また、警察や消防、民生委員、市町村社会福祉協議会、自主防災組織などの平時からの支援者に、個人情報を提供することを、「①要援護者からの同意がある場合（災害対策基本法49条の11第2項）」「②要援護者の同意はないが、災害が発生するなどの生命身体保護が必要である場合（災害対策基本法49条の11第3項）」「③要援護者の同意はないが、自治体に第三者に提供することが可能であるとする条例がある場合（災害対策基本法49条の11第2項）」に限定して可能とした。

東日本大震災の福祉避難所の課題を受けて、2013年には「避難所における良好な生活環境の

確保に向けた取り組み指針」<sup>[32]</sup>が策定された。その後2016年には、2008年に作成された「福祉避難所設置・運営に関するガイドライン」<sup>[25]</sup>をもとに「福祉避難所の確保・運営ガイドライン」<sup>[33]</sup>として、改称・修正された。

ガイドラインでは、福祉避難所を利用する者として、高齢者、障害者、乳幼児、妊産婦、傷病者、内部障害者、難病患者等が想定されている。特筆すべき点としては、福祉避難所の利用者の中に、要配慮者の家族を含めていること、そして特別養護老人ホーム又は老人短期入所施設等の入所対象者は、それぞれ緊急入所等を含め、当該施設で適切に対応されるべきであるため、原則として福祉避難所の対象者とはされていないことがあげられる。

さて、現在の“災害時に支援を必要とする人”を記載した避難行動要支援者名簿の全国市町村における作成率は、消防庁（2017）によると、2017年6月1日時点で93.8%であり<sup>[34]</sup>、ほとんどの地域で作成されていることが分かる。これは、全人口のうち、約700万人であり<sup>[34]</sup>、軽視できる数字ではない。しかしながら、朝日新聞によると2016年4月から2017年11月まで、個別避難計画が作成されていたのは、約67万人であり<sup>[35]</sup>、まだまだ達成しきれていないこともわかる。そこには、支援の担い手の不足が指摘されている。

2017年5月から2018年10月までに実施された、福祉避難所に関する調査によると、1,741市区町村の中で、指定や協定も含めて整備されている数は1,659件（95.3%）であった。その一方で、同調査では、福祉避難所を利用する可能性がある対象者数と、収容可能人数を集計した結果、収容可能人数は、全体の1割にしか満たないことがわかっている。その理由として、「開設後に必要な物資・機材の確保」・「高齢化による対象者の増加」・「開設後に必要な支援員の

確保」に課題があるという<sup>[36]</sup>。

このように東日本大震災以降、災害関連法令やガイドラインの見直しが抜本的に行われている。一方で、支援対象者数と支援者数に課題が山積していることが明らかとなってきた。

## 2.2 行政機関が対象とできていない支援対象者

「災害時に支援を必要とする人」に関しては、これまでみたような行政機関だけでなく、従来、様々な立場からの議論が行われてきている。特に、先行的な研究の中には、行政機関が対象としない、あるいは対象とされてはいるが限定的である“支援対象者”の存在が取り上げられている。例えば、自分がある地域の災害リスクに対する認識を欠いている人<sup>[2]</sup>、宗教的理由から食事に制限がある人<sup>[37]</sup>、地場産業従事者や帰宅困難者<sup>[38]</sup>、借り上げ仮設住宅居住者や在宅被災者のような支援が届きにくい被災者<sup>[39]</sup>なども、災害時に特別なニーズを持つ人と認識されている。

さらに、災害弱者とは、従来の、個人が抱える障害から支援を必要とする人だけを指すのではなく、一見支援者である人も、災害時には、支援の対象になる可能性が指摘されている。例えば、越智（2011）は、乳幼児帯同者を「災害時に支援する立場で、救助する一方で、“助けを求める”こともある」人であると指摘する<sup>[23]</sup>。つまり、保護者として役割のある乳幼児帯同者は、災害の中で、①食料や衛生材料を入手しなければならないこと、②子連れで移動を行うこと、③乳幼児を新しい環境に適応させること、などの理由から、平常時よりも乳幼児の世話をする負担が大きいという。そうした理由から、乳幼児帯同者は、「環境の変化によって要援護状態となる人（要援護者）」であると捉えられる<sup>[23]</sup>。

以上のように、行政機関等が展開する支援枠組みにはあてはまらないが、災害時に要支援者

に“なりうる”人がいることが理解できる。

## 3. 要配慮者支援の課題

ここまで、行政機関の規定する支援対象者である「災害弱者」「要援護者」「要配慮者」の概念の変遷と、行政機関等の支援が届きにくい対象者を整理した。これらから、要配慮者支援対策の課題は次の3つにまとめられる。

1つめは、必要な支援が届いていない要配慮者が存在していることである。阪神・淡路大震災以降、災害時における要配慮者の特徴が、支援者側に把握され始めた。それに伴い、支援のあり方も見直され始めている。しかしながら、要配慮者にとっては、本当に必要な支援が行き届いていない現状にあることが指摘できる。避難所などの支援環境は整備されているが、要配慮者自身の持つ特性から、避難所を利用することが難しいこと、要配慮者本人だけではなく、彼らを支援する立場にある家族なども、要配慮者の存在を考慮して、避難所を利用できないことなどの現状があるからである。つまり、「弱者をどのようにして支援とつなぐか」に課題が残されている。

2つめは、「資源の供給」と「災害対応行動の困難性」の間にトレード・オフが存在していることである。要配慮者概念の変遷の整理から、要配慮者は、一次的なニーズを持つ要配慮者と二次的なニーズを持つ要配慮者に分類できよう。一次的なニーズを持つ要配慮者とは、従来、行政機関によって支援が必要とされてきた、高齢者、障害者など、必要な支援とつながっていれば、災害対応行動が可能な人のことである。他方、二次的なニーズを持つ要配慮者とは、小さな子供を持つ母親や、障害を持つ子供の親、あるいは何らかの理由で支援を供給している人など、一次的なニーズを持つ要配慮者を支援する立場にあることから、災害時には行動が制約さ

れる状況に陥る人のことである。このことから、要配慮者とは、「①社会構造や個人の持つ能力における障害から、災害対応行動に対してニーズを抱える人」、そして「②災害対応行動に対してニーズを抱える人を支援する立場にあることで、自身が新たなニーズを抱えてしまう人」の2つがあると考えられる。①のような、従来から指摘されている、災害時に脆弱性がより高まる人を“狭義の要配慮者”とするならば、②のように“災害時に支援を必要とする人”を支援することで自身の脆弱性が高まってしまふ人を“広義の要配慮者”として捉えることができる。つまり、平時から災害対応行動に困難が発生すると想定されている一次的なニーズ保有者とは対照的に、二次的なニーズを抱える人は、それが潜在的なものであるがゆえに、事前に想定しきれない。加えて、一次的なニーズの保有者を支援することで、二次的なニーズ保有者が顕在化するという意味では、要配慮者は、想定よりも、実際には多く存在しているということである。

3つめは、地域資源としての支援者は限られていることである。現状の防災は、地域による対応が重視されており、地区防災計画の整備が推進されたり、避難行動要支援名簿の情報提供先には民生委員や自主防災組織等が含まれている。しかしながら、避難行動要支援者の個別計画の策定や福祉避難所の運営においては、人的資源が圧倒的に不足している。こうした現状から、地域防災力の向上や狭義の要配慮者のために、民生委員や自主防災組織等の地域支援者の一人当たりの負担を大きくすることは、二次的なニーズを持つ人の増加につながりかねない。

以上より、要配慮者が本当に必要な支援を利用するためには、限られた支援資源を有効活用しなければならない。特に、一次的なニーズ保有者だけでなく、二次的なニーズ保有者にも支

援を供給するためには、これまでのような対策では、十分ではなく、要配慮者対策そのもののあり方を考え直す必要がある。

## 4. ケイパビリティアプローチと要配慮者

### 4.1 ケイパビリティとは

これまで、要配慮者に対する社会的な認識には、広義と狭義がある現状を整理した。しかしながら、現実的に、様々なニーズを抱えるあらゆる要配慮者のすべてに、適切な支援を行えるだけの、人的・物的資源は存在しない。本章では、そうした現況をふまえ、一次的ニーズにしる、二次的ニーズにしる支援を必要とする人に、しかるべき支援が供給されるための手法として、ケイパビリティ・アプローチの有効性を提言する。

ケイパビリティ・アプローチは、Amartya Senが、もとは厚生経済学の領域で提唱した手法である。Senは、「ケイパビリティ(capability)」を、財やサービスを利用して達成可能となる諸機能の集合(生命活動の組み合わせ)として定義している<sup>[40][41][42]</sup>。ここでいう「機能(functioning)」とは、人が“ある状態になれる”こと、もしくは人が“何かをできること”(例えば、栄養状態がよくなること、健康になること)などの、“実際に成しえること”を示す。そのため、このケイパビリティ・アプローチでは、対象となる人の福祉の水準を評価する際に、財(手段)のみではなく、その人に現実に“与えられている機会”をも重視する。つまりこのアプローチに則ると、同じ手段を持った人であっても、現実に与えられる機会に差が生じれば、“実際に成しえること”にも、当然違いが生じる可能性があるということである。このことをSenは具体的に、説明している。「ある人が多くの食物を消費できたとしても、仮に栄養の摂取を困難にするような病気をもっていれば、他の人にとっては十分



であったとしても、その人は栄養不足に苦しむかもしれない」という例を示している。ゆえに、所得や財産などが同等であっても、「健常者と障害者」「大人と子供」などのような個人の特性に応じて、成し遂げられることには差があるのである。

ここで重要なことは、本人が選ぶことのできる選択肢が不足していると評価された場合には、社会的な介入が行われる点である。つまり、ケイパビリティ・アプローチでは、結果として成しえた「機能」に注目するのではなく、本人にとって実現可能なくつかの「機能」の選択肢の中から、目的を達成するために、ある「機能」を“選ぶことができるかどうか”が重要であり、ある人が取りうる選択（自由）を重要な要素としているのである。

#### 4.2 ケイパビリティと要配慮者支援

こうしたケイパビリティ・アプローチの特徴をもとに、要配慮者への支援を再考する。これまでの一般的な支援内容決定の過程は、「あの人は高齢者（あるいは障害者）だから、そのカテゴリーの人には、これまでの経験から〇〇の支援がいる（もしくは、いない）だろう」という本人の意思とは関係のないところで決定されるものであった。しかしながら、自分自身は何が出来て、何が出来ないか、どのような環境にいるのか、具体的に求めている支援は何か、という実情は、要配慮者本人が一番自覚しているはずである。それを支援者に表明することが、本質的に最も適切な支援を享受する近道であることに間違いはないはずである。

これは、防災上の支援を具体的に取り上げて考えてみると理解できる。例えば、高齢者の避難行動をとりあげる。一般的に高齢者と分類される、80歳の男性がいるとする。この男性は、高齢者の1人暮らしではあるが、経済的に豊か

で、足腰も強く、歩行に支障はない。さらに地域活動にも参加している。この男性に対しては、本来は、“高齢者だから”という理由で、避難行動要支援者名簿に載せる優先度は低くなるはずである。むしろ他のニーズを抱えている可能性を考慮する必要がある。表面上の分類で定義づけするのではなく、支援を要する本人の「機能」に着目して、「できることはできる」として、その先の「それでも（選択）できないこと」に着目した支援体制を構築することが求められる。例えば、障害者と一括りにしても、それぞれに必要な配慮は異なる。避難行動は可能でも、集団生活が苦手なのであれば、それに応じた配慮が必要である。“高齢者”や“障害者”のような同じカテゴリーに分類されたとしても、どのような支援を必要とするかは、その人が持つ障害の有無、運動能力、経済力、地域資源などの能力や状況によって異なるのである。そしてそうした支援や配慮を可能とするためには、要配慮者自身が、与えられる定義にとどまらず、自分自身に必要なニーズを積極的に表明し、またそれを受け止める環境を作る必要がある。

人的資源の制約のうえで、誰が誰の支援対象となるのか、どこまでどのような支援が可能なのか、要配慮者自身は、いったい何が可能なのか、といったコンセンサスを組み立てることが必要である。自分でできることは自分で行い、“それでも無理なこと”を支援対象とすることで、支援者と共倒れになったり、支援が行き届かずに不幸な結果におわることを回避できよう。そしてそれは、一次的ニーズ保有者への直接的な支援にとどまらず、二次的なニーズ保有者の発生を抑えることにもつながるであろう。

#### 5. おわりに

本研究では、これまでのわが国における“災害時に支援を必要とする人”の概念の変遷を整

理した。そこではカテゴリー上、配慮が必要な人だけではなく、支援を行う側の人も、要配慮者になりうることがわかった。さらに要配慮者に対するこれからの支援策として、ケイパビリティ・アプローチの導入を検討した。個人の機会（選択肢）に注目することによって、限られた支援資源の中で、要配慮者自身でできることと、それでもあと一歩、あと一手があれば達成可能なことのために、必要な支援について、関係者間で共有することが可能となる。

本稿では、要配慮者対策における、理論的整理を行ったに過ぎない。今後は、この理論を実証していく必要がある。すでにその足掛かりはある。現在、筆者は、大阪市中央区において、地域住民主体の防災組織と協働で、地域の要配慮者対策の観点から、現状把握のための調査を行っている<sup>[43][44]</sup>。その結果をもとに、地域の防災組織と、ケイパビリティ・アプローチを用いた支援策を講じていく協議を進めている。その検証結果は今後の報告課題としたい。

#### 謝辞

本研究は、JR西日本あんしん社会財団 平成30年度公募助成『地域防災活動における災害時要配慮者の主体性の構築に関する研究』（18R057 代表：静間健人）による支援を頂きました。御礼を申し上げます。

#### 注

- (1) 内閣府のガイドライン<sup>[6]</sup>で用いられている漢字表記「障害者」に合わせる。  
 (2) 現在は知的障害者と呼称される。

#### 参考文献

[1] 吉井博明 (2007). 災害への社会的対応の歴史, 大矢根淳・浦野正樹・田中淳・吉井博明編, 災害社会学入門 弘文堂 pp.56-66.  
 [2] 林春男 (1996). 災害弱者のための災害対応システム 都市政策84巻 pp.41-67.  
 [3] 災害時要援護者の避難対策に関する検討会 (2006). 災害時要援護者の避難支援ガイドラ

イン.

[4] 災害時要援護者の避難支援に関する検討会 (2013). 災害時要援護者の避難支援に関する検討会報告書.  
 [5] 中央防災会議 (2016). 熊本地震を踏まえた応急対策・生活支援策の在り方について——報告書——.  
 [6] 内閣府 (2013). 避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針.  
 [7] 消防庁 (2012). 東日本大震災を踏まえた大規模災害時における消防団活動の在り方に関する検討会報告書.  
 [8] (地区防災計画学会. 学会案内) <https://www.gakkai.chiku-bousai.jp/info.html> (2018年4月2日閲覧)  
 [9] (高知県黒潮町. 地区防災計画の作成) [http://www.town.kuroshio.lg.jp/img/files/summit/05\\_tikubousai.pdf](http://www.town.kuroshio.lg.jp/img/files/summit/05_tikubousai.pdf) (2018年4月10日閲覧)  
 [10] 毎日新聞：高齢化申告「75歳未満」基準緩和相次ぐ 手不足 2017年7月8日記事 <https://mainichi.jp/articles/20170708/dde/041/040/029000c> (2018年11月11日確認)  
 [11] 自主防災組織等の充実強化方策に関する検討会 (2017). 自主防災組織等の充実強化方策に関する検討会 報告書.  
 [12] 菅磨志保 (2000). 「災害弱者」と災害支援——阪神・淡路大震災以降の概念の広がりと対応の変化を中心に 日本都市学会年報34巻 pp.38-45.  
 [13] 大森哲至 (2012). 災害弱者——障害者・高齢者. 藤森立男・矢守克也編, 復興と支援の災害心理学——大震災から「なに」を学ぶか, 福村出版 p.218.  
 [14] 国土庁 (1987). 昭和62年度防災白書.  
 [15] 国土庁 (1991). 平成3年度防災白書.  
 [16] 国土庁 (1992). 平成4年度防災白書.  
 [17] 国土庁 (1993). 平成5年度防災白書.  
 [18] 中川和之 (2013). 大地動乱の時代を豊かに生き抜くために. 超高齢化社会研究会編, 長寿社会の安全・安心を目指して 超超高齢社会へ向けての安全・安心の創造に関する研究——行政・警察・コミュニティの役割と実践——下巻 警察政策研究学会69巻 pp.137-147.  
 [19] 日本赤十字社 (2006). 災害時要援護者対策ガイドライン.

- [20] 立木茂雄 (2007). 災害時要援護者支援の課題と対策——市民、地域、行政に求められること 都市問題研究59巻6号 pp.51-66.
- [21] 林春男・田村圭子 (2005). 2004年7月13日新潟水害における人的被害の発生原因の究明 地域安全学会論文集7 pp.197-206.
- [22] 集中豪雨時における情報伝達及び高齢者等の避難支援に関する検討会 (2005). 災害時要援護者の避難支援ガイドライン.
- [23] 越智祐子 (2011). 災害時の乳幼児支援に関する一考察 同志社女子大学学術研究年報62巻 pp.53-60.
- [24] 山崎栄一 (2013). 自然災害と被災者支援, 日本評論社.
- [25] 厚生労働省 (2008). 福祉避難所設置・運営に関するガイドライン.
- [26] 立木茂雄 (2013). 高齢者、障害者と東日本大震災：災害時要援護者避難の実態と課題 消防科学と情報111巻 pp.7-15.
- [27] 鬼崎信好 (2006). 高齢者福祉, 鬼崎信好編集, 四訂社会福祉の理論と実際——新たな福祉社会の構築に向けて pp.269-307.
- [28] 厚生労働省老健局 (2007). 地域包括支援センターの手引き.
- [29] 公営財団法人東京と医学総合研究所 難病ケア看護研究室 (2015). 平成26年度 都道府県保健所・保健所設置市（含む特別区）における難病保健活動の指針.
- [30] 板場陽一郎 (2013). よくわかる個人情報保護法制, 岡本正・山崎栄一・板倉陽一郎編著, 自治体の個人情報保護と共有の実務——地域における災害対策・避難支援 ぎょうせい pp.44-62.
- [31] 岡本正 (2013). 災害対策基本法改正と個人情報保護の実務, 岡本正・山崎栄一・板倉陽一郎編著, 自治体の個人情報保護と共有の実務——地域における災害対策・避難支援 ぎょうせい pp.64-97.
- [32] 内閣府 (2013). 避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針.
- [33] 内閣府 (2016). 福祉避難所の確保・運営ガイドライン.
- [34] 消防庁 (2017). 避難行動要支援者名簿の作成等に係る取組状況の調査結果.
- [35] 朝日新聞：要支援者の避難計画, 策定1割満たず 支援者不足の実情 2018年1月1日記事 <https://www.asahi.com/articles/ASKDM6QB XKDMPIHB03H.html> (2018年1月2日確認)
- [36] 朝日新聞：福祉避難所, 指定増える一方で 収容可能者数はまだ1割 2018年10月28日記事 <https://www.asahi.com/articles/ASLBX63M TLBRUTIL040.html> (2018年11月11日確認)
- [37] 別府茂 (2009). 災害弱者の生活と食事：現状と課題 日本食生活学会誌20巻2号 pp.93-99.
- [38] 峯本佳世子 (2010). ニーズのある人々への支援, 西尾祐吾・大塚保信・古川隆司編, 災害福祉とは何か——生活支援体制の構築に向けて—— ミネルヴァ書房 pp.157-173.
- [39] 岡田広行 (2015). 被災弱者, 岩波新書.
- [40] Sen. A.K. (1985). *Commodities and Capabilities*. Amsterdam: North-Holland. (鈴木興太郎訳 (1988). 福祉の経済学 岩波書店)
- [41] 鈴木興太郎・後藤玲子 (2002). アマルティア・セン：経済学と倫理学, 実教出版.
- [42] Sen. A.K. (2004). *Elements of a theory of human rights*. *Philosophy & Public Affairs*, vol. 32(4), pp.315-356. (東郷えりか翻訳 (2006). 人間の安全保障 集英社新書 pp.131-180.)
- [43] 静間健人・土田昭司 (2018). 要配慮者の地域防災活動への関与に影響する要因の検討 日本応用心理学会第85回大会発表論文集 p.15.
- [44] 静間健人・土田昭司 (2019). 社会における要配慮者に対するイメージと地域防災との関連についての考察 地区防災計画学会誌 (梗概集)vol.14 pp.59-60.

(原稿受付日 2018年4月30日)

(掲載決定日 2019年8月5日)

