



重川希志依 常葉大学名誉教授

#### 「プロフィール」

東京都出身。

東京理科大理工学部建築学科卒業。

東京大学都市工学科研究生を経て（財）都市防災研究所に入る。

研究部長を経て 2000 年から富士常葉大学環境防災学部助教授、

2003 年より教授。2006 年より常葉大学社会環境学部教授。2023 年より同大学名誉教授。

中央防災会議委員, 消防審議会委員, 東京都防災会議委員、地域安全学会会長などを務める。  
専門分野は、防災教育など。災害に強いまちづくり、人づくりのための教育プログラム等の  
研究や災害弱者が安心して暮らせる地域づくりのための活動をしている。

#### 著書

『新しい人間、新しい社会 - 復興の物語を再創造する - 』（共著）(京都大学学術出版会)

『都市再生のデザイン』（共著）(有斐閣)

『防災の決め手「災害エスノグラフィー」』（共著）(NHK 出版)など

20251120

# 災害から命とくらしを守るために ～防災と福祉の分断を埋める～

常葉大学名誉教授  
重川 希志依

# **防災と福祉ガイドブック(地域安全学会編)**

**防災の歴史**

**福祉の歴史**

**防災の基本的視点**

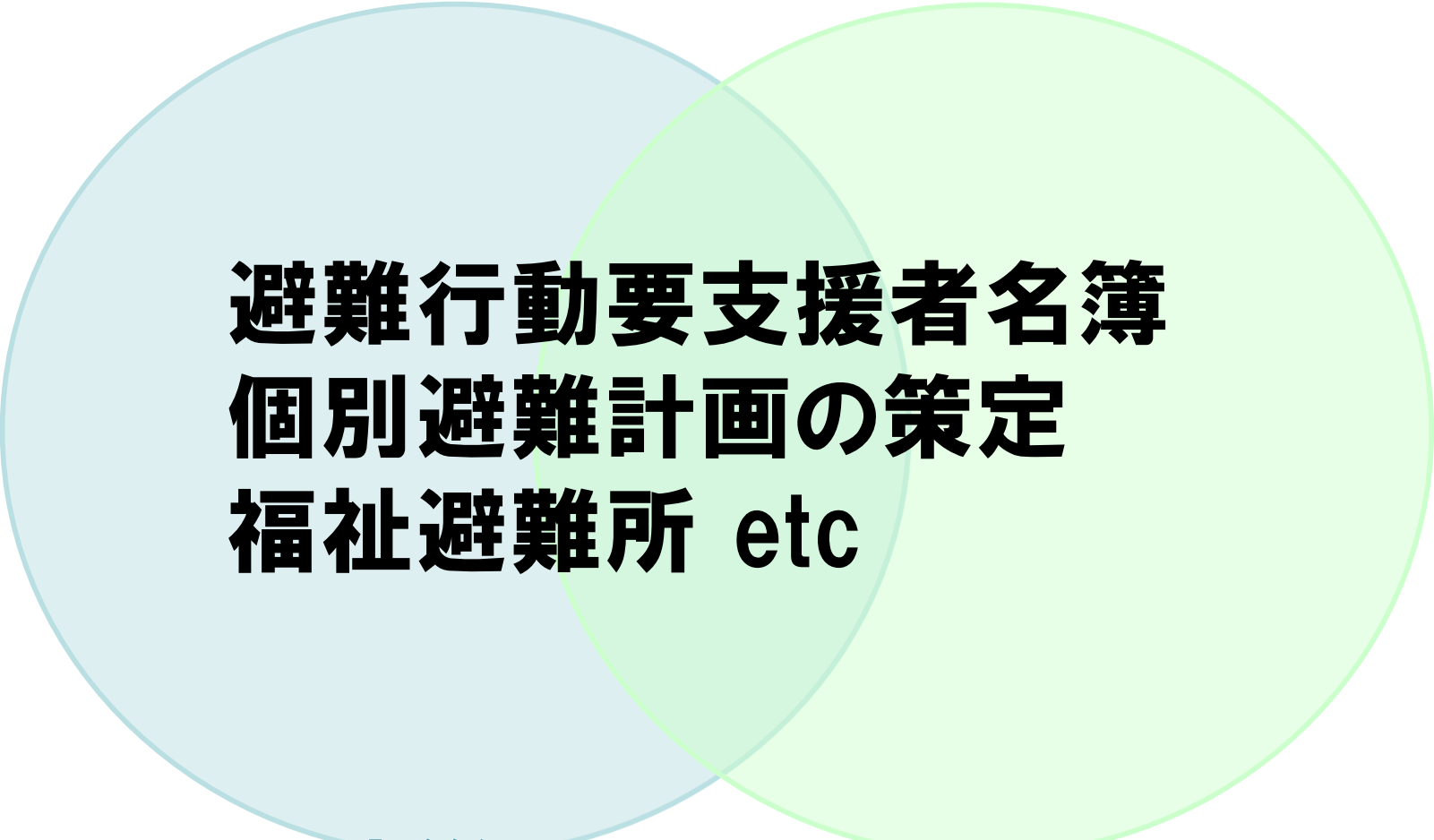
**福祉の基本的視点**

**防災と福祉の連結**

**地震避難，津波避難，土砂災害，洪水，台風・・・**

**すべて避難の仕方が異なる**

**対象者の特性は異なる**



**避難行動要支援者名簿  
個別避難計画の策定  
福祉避難所 etc**

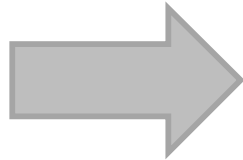
**防災分野**

**福祉分野**

# 昭和60年前後に頻発した災害弱者の被災

- ✓ 昭和58年・・・日本海中部地震でスイス人観光客が津波により被災
- ✓ 昭和60年・・・長野市地附山地すべり災害により特養老人ホームで26人死亡
- ✓ 昭和61年・・・神戸市精神薄弱者施設陽気寮火災により8人焼死
- ✓ 昭和62年・・・東京都東村山市特養老人ホーム松寿園火災により17名焼死

# 健常者を前提とした防災対策



知 る

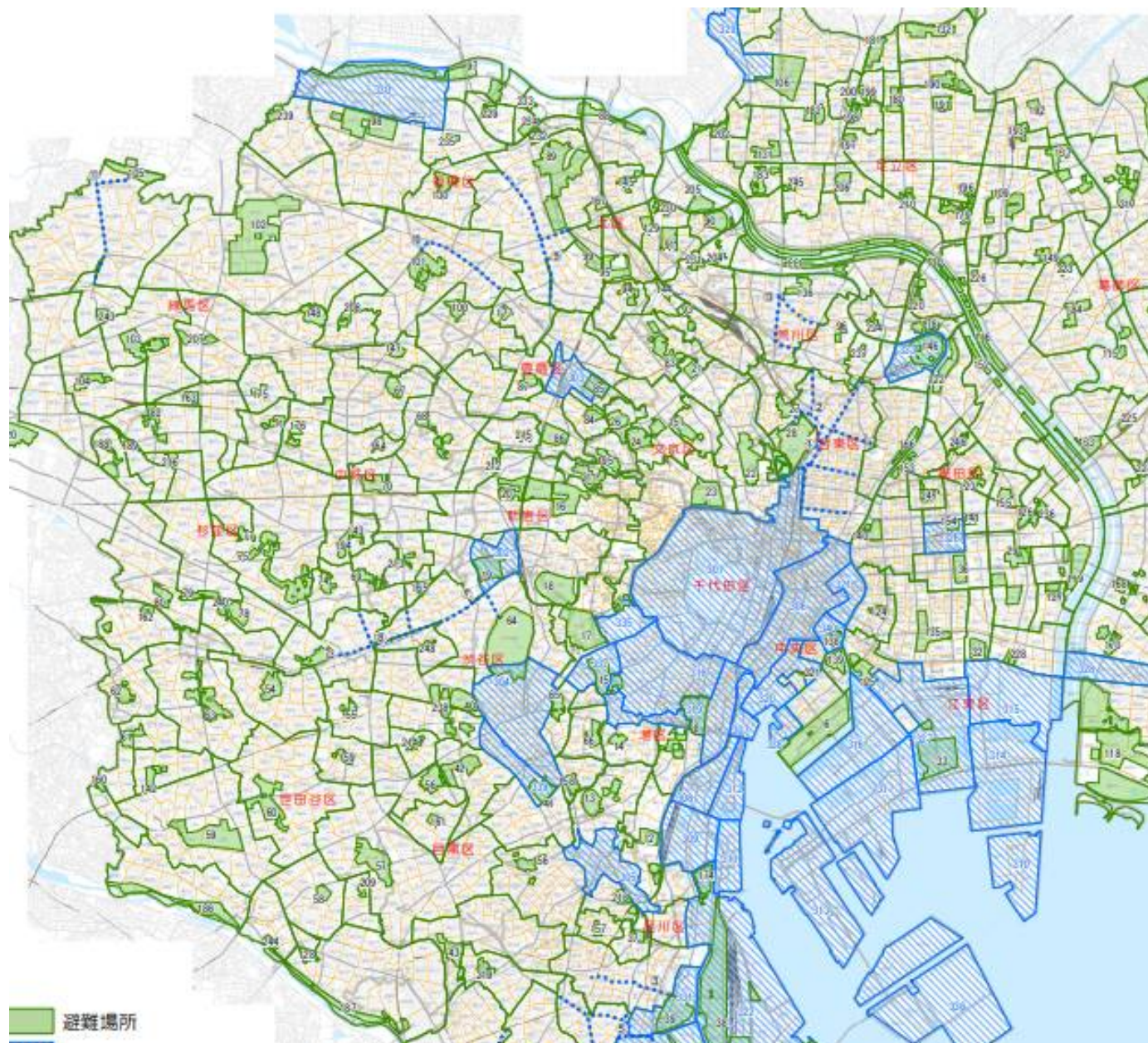
消 す

逃げる

いずれかの機能  
に障害がある



# 健常者を前提とした防災対策



**広域避難場所・避難路**  
**東京都都市整備局**

## 1967年(昭42)東京における大震火災の様相と当面の広域避難場所について(東京都防災会議地震部会)

# 災害対応

- ・ **身体行動面に機能障害**

**高齢者，身体障害者，傷病者，乳幼児など**

- ・ **情報のやりとりに機能障害**

**視覚障害者，聴覚障害者，外国人など**

- ・ **理解や判断時の機能障害**

**知的障害者，乳幼児など**



# 防災の3つの目的

**1. いのちを守る**

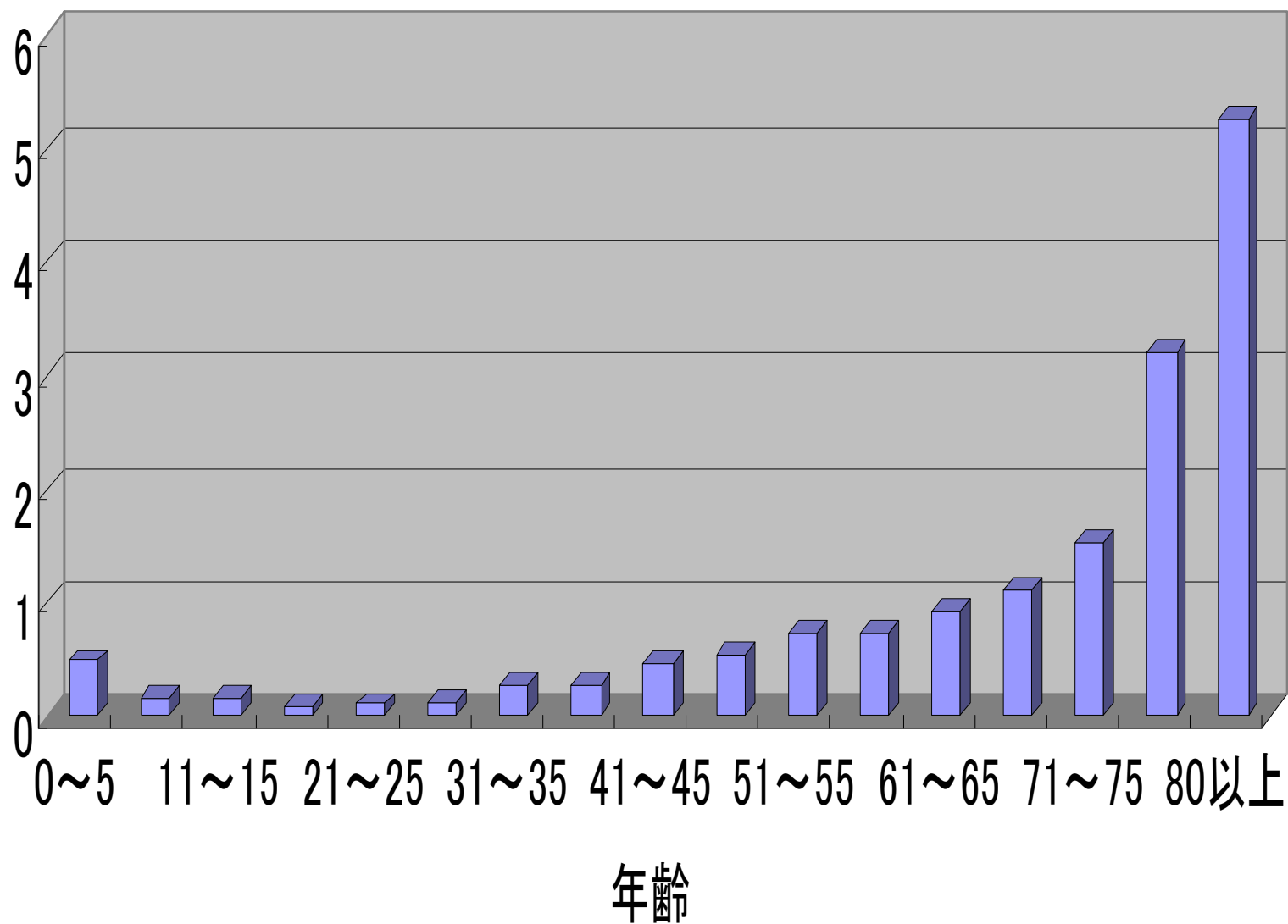
**2. いのちを守った後のくらしをつなぐ**

**3. 災害から立ち直り新たな生活を再建**

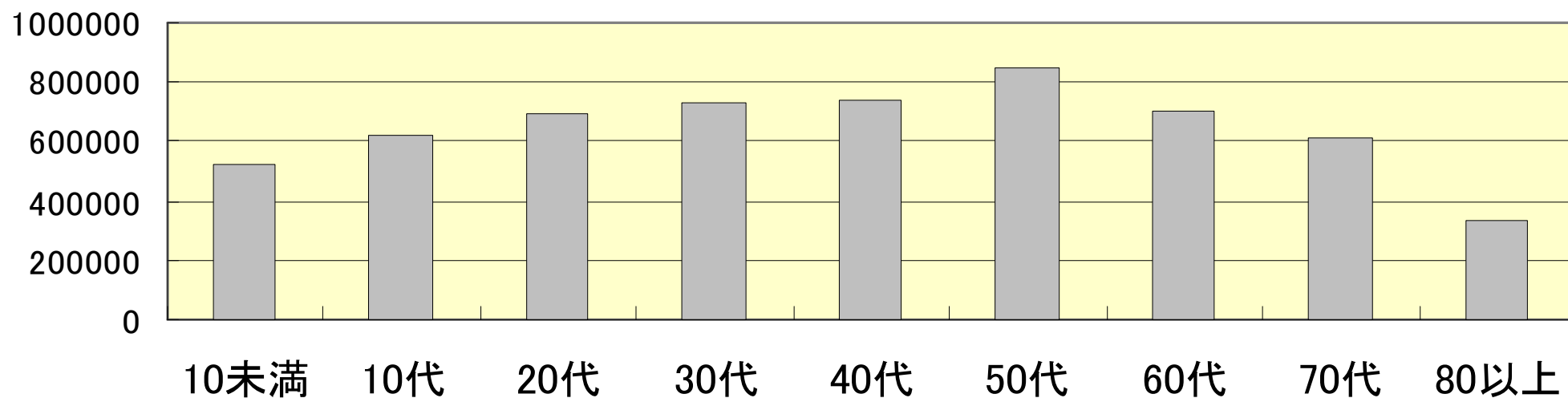
 **それぞれの局面で弱者となる人は異なる**

# **1.いのちをまもるフェーズでは**

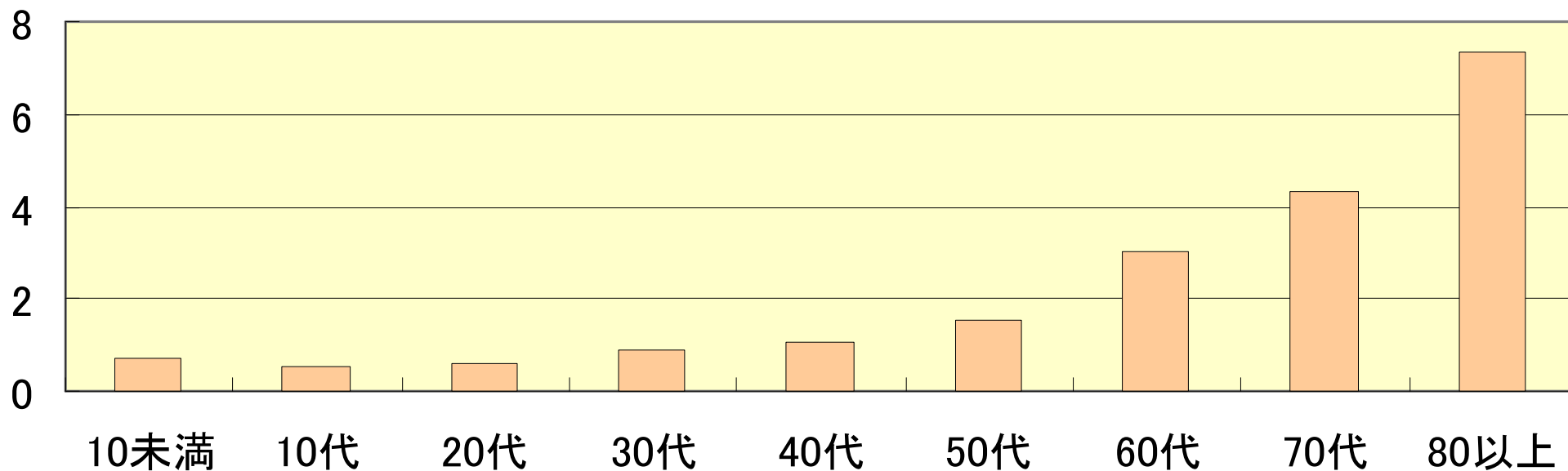
## 人口10万人当たり死者数(火災)



## 年齢別人口(岩手,宮城,福島)



## 年齢別人口1000人あたりの死者数 (4月19日現在, 年齢が判明した11,108人を対象)



# 阪神・淡路大震災死亡推定時刻

平成7年1月17日午前5時46分発生

死亡日時	死亡者数	死亡者数累計
1/17 ~ 6:00	2,221	2,221 ( 96.3%)
~ 9:00	16	2,237 ( 97.0%)
~12:00	47	2,284 ( 99.0%)
~23:59	12	2,296 ( 99.6%)
1/18	5	2,301 ( 99.8%)
1/20	2	2,303 ( 99.9%)
1/21	1	2,304 ( 99.9%)
1/22	1	2,305 (100.0%)
1/25	1	2,306 (100.0%)
計	2,306	

# 命を救える時間

**人命救助に重要な72時間といわれるが  
15分以内に96%の人が命を失っていた**

**外部からの駆け付けには最低でも半日・1日  
はかかる**



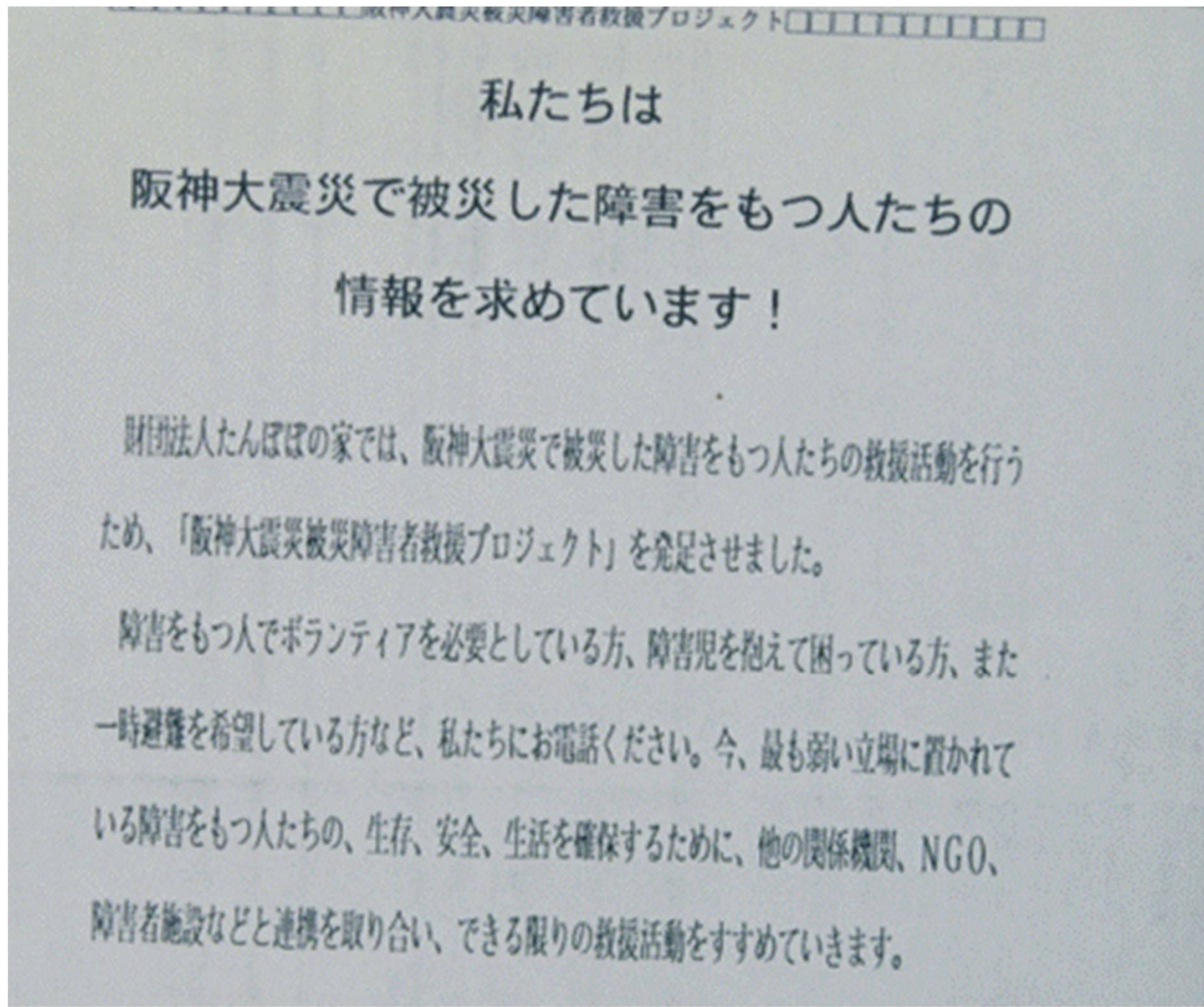
# 命を救う力は市民に委ねられている





## **2.くらしをつなぐフェーズでは**

# 30年前の神戸で



# **心身の機能障害がある被災者への 対応は後手後手に**

**避難所で500名が命を落とす**

**福祉施設への緊急入所**

**仮設住宅での孤独死**

**ボランティア医療・福祉関係者の個別努力**

### **3. 再建・復興のフェーズでは**

# 東日本大震災 生活再建支援の取り組み

約9割が借上げ民間賃貸住宅に居住  
3分の1が仙台市以外の被災世帯

借上げ仮設住宅

保健師

ボランティア



プレハブ仮設住宅

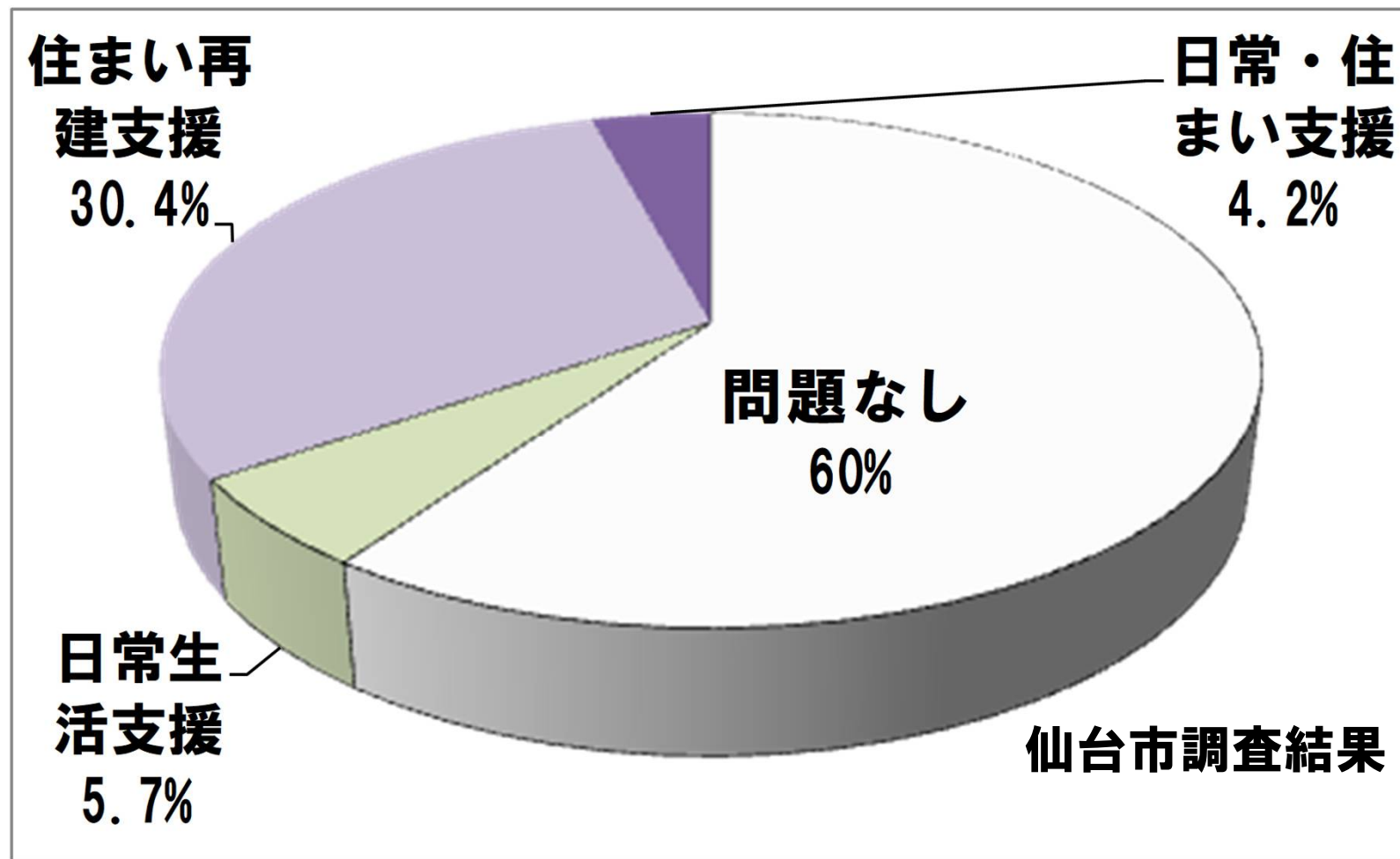


民生委員

町内会

- どこに、誰が、住んでいるの？
- 被災者の声をどうやって聞き取るの？
- 支援策にどのように結び付けていくの？

# 生活再建支援の必要性をスクリーニング



1. 非常に早い時期から取組みを開始 (H23.夏)
2. 被災者と支援制度を着実に結ぶ相談体制
3. 市民協働で取り組んできた5年間



# 仙台市の取り組みから学ぶ被災者対応

- ✓「住まいの問題」と「日常生活の問題」を分けて対応する。
- ✓「住まいの問題」解決に支援員が関わり、「日常生活の問題」は区のWＧで対応する。
- ✓住まいの再建を阻害している要因が何か？震災前の問題 or 震災後の問題を見極めて対処する。



# 仙台市の取り組みから学ぶ被災者対応

- **5年後に自力で再建できない方たち**  
後期高齢者、生活保護世帯、母子家庭、精神・知的障害など社会的な弱者
- **公的支援のターゲットをしぼる**
- **“災害被災者支援”でなく“福祉の支援”，それを可能にする体制を早期に組む**

## 仙台市の対応

- ✓ 支援団体が持つ情報を極力一元化して共有
- ✓ 2012年7月 被災者生活再建支援システム稼働（基幹システムと連動／アクセス利用）
- ✓ 12,000件の情報管理
- ✓ 区役所・他部局で支援に関わる職員はID登録し、庁内LANで情報共有

# 仙台市の対応

- ✓ 支援員、区役所WG,その他被災世帯の情報はすべて職員が入力
- ✓ 特に問題のある世帯を中心に個別対応
- ✓ 区役所ごとに被災者連絡調整会議、個別支援計画(福祉の領域)

## **4. 平常時のフェーズでは**

**その大前提として**

**自助，共助，公助**

**公助と共助の充実のための法制度，事業，体制の整備に努めてきた**

**自助は？**

**助ける人／助けられる人 に関わらず，  
すべての人がやるべきことは・・・**

- ✓ **災害時要配慮者対策**
- ✓ **避難行動要支援者名簿の作成**
- ✓ **個別避難計画の作成**

**どのように取り組み，進めていけば  
よいのか・・・**

# 町会・自治会・自主防災会長の悩み

- ・そもそも，地域コミュニティが希薄
- ・個人情報取扱いは？
- ・避難行動支援といっても成り手がいない
- ・名簿の保管や情報共有者の範囲は？
- ・要支援者ご本人の了解が得られない

などなどなど 問題が山積



# **皆で知恵を出し合って考えてみよう**

## **（2時間20分の研修枠）**

**1. 豪雨災害対応に直面した市民のエスノグラフィーを読み，災害のプロセス・対応のプロセスを追体験する。**

**2. リアルティのある災害の姿を理解し・・・**

# 3つの視点で考えてみよう

①「助ける側、助けられる側に関係なく全ての住民がやるべきこと」

②「助ける側（地域住民）に期待すること」

③「助けられる側（要配慮者）に期待すること」

をまとめ共有する。

# **平成26年8月豪雨災害 広島県広島市の事例**

- ✓ 8月19日～20日未明にかけ、狭い地域で  
記録的集中豪雨**
- ✓ 広島市内で同時多発に大規模土石流**
- ✓ 死者74名（広島市）**



あぶさん  
阿武山  
(標高586m)

あさみなみ

やぎ

みどりい

※国土地理院より写真提供



















**1. 助ける側・助けられる側に関係なく  
すべての住民がやるべきこと**

✓ 今までなかったから、私の身には起こったことがないからなど、なんの根拠もない自信や思い込みを捨ててもらいたい

過去の経験ではどうだったから・・・はもう当てにならないという事を肝に銘じておくべきだ

✓口をあけて助けを待っているだけではダメ。自分も努力することを忘れてはいけない。

昔と違い様々な情報網から情報を得ることはできるし避難行動のタイミングを判断する指標はたくさんあるのだからすべての人に判断してもらいたい。

地震・豪雨・津波、すべて避難の方法が異なる。漠然と支援体制を作るのではなく、こういう判断でこういう行動をするという具体的対応を日ごろから心がけておく

## **2. 地域住民に期待すること**

# ✓まず「お隣り同士」がつながっていく

自分の町内会は641世帯。自治会役員や決められた支援者だけで要支援者を助けることはできない。  
両隣同士つながっていれば、1軒に対して2人が見守ってくれていることになる。まず「両隣に声掛け運動」をやりたいと思う。その結果として地域全体の付き合いにすることができる。

# ✓挨拶からはじまるお付き合い、「八つ橋作戦」

まず自分から挨拶をはじめ、しかし相手に見返りは求めない。出かけたらちょっとしたお土産を買って帰りお隣さんに差し上げる、でも見返りは求めない。そこから向こう三軒両隣のお付き合いが始まる。いざという時に助けてもらえるのなら、命の値段に比べれば安いもの。八つ橋作戦と呼んでまず自分から実行していきたい。

✓マスコミ報道で知る災害像は限定的。  
被災することのリアルな真実を知り、そのうえで自分たちで考え判断してもらいたい。

「命をまもること」がいかに大切かを、まず住民に知ってもらうことから始めたい。土砂災害では木がこすれて焦げ臭いにおいがすることを体験談で初めて知った。そういうことを知って皆で準備してもらいたい。



✓マスコミ報道で知る災害像は限定的。  
被災することのリアルな真実を知り、そのうえで自分たちで考え判断してもらいたい。

避難所運営訓練も机上の議論だけでは足りない。  
小学校避難所では子供用トイレは狭く和式便器も小さいサイズだった。避難所は決して恵まれた状況ではない、避難生活には不自由さがあって当たり前なんだと覚悟をする。

# ✓ 要配慮者への声かけは漠然とではなく 具体的にする

支援が必要な人に「大丈夫ですか」というと「大丈夫です」といわれる。このように漠然と聞かれると相手も答えようがない。もっと具体的に「一人で立てますか？歩けますか？〇〇小学校まで歩いて避難できますか」と声かけをしてもらいたい。そうすれば相手も、何が難しいかイメージがわくし、支援をお願いしたい具体的なことを認識することができる。

### **3. 要配慮者に期待すること**

✓ **要配慮者自身が助かりたい、生きていきたい、助けてほしいという気持ちを持つことが重要**

要配慮者自身にこの気持ちが無ければ、支援の体制を作ろうと努力していることが実を結ばない。救助者も災害に巻き込まれる可能性もあるわけだから、助けてくれる人に感謝の気持ちを持ち、自分でできることは自分で準備してもらいたい。

✓ **要配慮者自身が助かりたい、生きていきたい、助けてほしいという気持ちを持つことが重要**

支援を申し出に出向いても何しに來たと怒られることがあるが、そういうことは避けてもらいたい。例えば足が不自由であっても避難時には玄関まで出てもらうなど、助けてもらうばかりではダメで、日ごろから自分には何ができるのか備えをしておいてもらいたい。

# ✓リアリティをもって災害時のことを考えてみる

避難所のリアルな実情を知れば、要配慮者が避難所で生活することは難しいことが理解できるはず。現実になくなった時に、自分はどうすればよいのか、それを考える事ができるようになると思う。

✓ **お互い様だよということをわかってもらいたい**

**「助けてほしい」を言えない人もいる。でも、今はあなたが要配慮者かもしれないけれど。いつ何時わたしが要配慮者になるか分からない。お互い様なんですよという事をわかってもらいたいし、だから遠慮しないで言ってください、情報も開示してくださいと言いたい。**

- ✓ **災害時要配慮者対策**
- ✓ **避難行動要支援者名簿の作成**
- ✓ **個別避難計画の作成**

**全ての人には「自分の命を守る」ために  
努力をする責務がある**

**将来のある人たちが犠牲になるようなこ  
とは回避すべき**



# 大規模災害時の弱者は？

## ①緊急対応期に弱者となったのは・・・

- ・自分のすまいの耐震性が低かったひと
- ・落下物，倒壊物防止対策がなかった人
- ・となり近所のコミュニティーに属していなかった人

## ②応急対応期に弱者となったのは・・・

- ・不自由な被災生活に適応できなかった人（高齢者や障害者などに潜在的不安）

## ③再建対応期に弱者となったのは・・・

- ・震災以前の暮らし方が問われた