

日墨の個別避難計画に関する比較研究
A Comparative Study on Individual Evacuation Plans in Japan and Mexico

○杉山高志・中野元太
○Takashi SUGIYAMA・Genta NAKANO

This study compares the countermeasures for people with special needs during disasters in Japan and Mexico. Because of the high mortality rate of people with special needs, the need for countermeasures is high. For this reason, a system of individual evacuation plans was created in Japan. Although the plans are being formulated all over Japan, there is criticism that the plans are not effective in dealing with people with special needs because they are formulated formally in order to increase the rate of plan formulation. On the other hand, in Mexico, the countermeasure for people with special needs called PFPC is conducted, and the evacuation plan is drawn up with the family as the minimum unit. In Japan, evacuation plans are formulated with the individual as the smallest unit, thus showing the difference in perception of disaster prevention between the two countries.

1. 要配慮者対策の制度整備

要配慮者対策は、最も重要な災害対策の一つである。例えば、東日本大震災では、障がい者など災害時要配慮者の死亡率は住民全体の死亡率に比べ約2倍高かったといわれている。また、途上国でも、成人識字率、幼児死亡率、就学率、平均寿命などが低い地域で災害による人的被害が拡大しやすく¹⁾、要配慮者対策が防災上の最重要課題とされている。

このように、要配慮者対策は全世界的に共通の課題であり、各国で様々な要配慮者対策が行われている。そこで、本研究では、各国の個別避難計画の特徴と課題を検証することを目的に、日本とメキシコで施行されている個別避難計画の制度を比較研究する。朴²⁾によると、社会制度の比較研究の長所として、①異なる地域間の制度の共通性と相違性を見出し制度の特徴を分析できること、②制度が作為していることのみならず作為していなかったことを明らかにできること、③異なる地域の制度を知ることによって政策の選択肢を増やせること、④制度の有無によってその制度の効果を測定できることの4点をあげている。要配慮者対策や個別避難計画について異なる国家間で比較した既往研究は稀少であり、本稿では日本とメキシコにおける個別避難計画の現況とその課題を詳述する。

2. 日本における要配慮者対策

(1) 個別避難計画の概要

日本では2004年7月の梅雨前線豪雨や台風を契機に、国として「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」(2006年3月)を策定し、市町村にその取り組みを周知してきた。しかし、2011年3月の東日本大震災で障がい者や高齢者、さらにその支援を行った消防団などの人的被害が生じたことから、2013年の災害対策基本法の改正にあわせて国は「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」(2013年8月)を策定した。その指針では、避難行動要支援者名簿の作成方法や利活用の方針について明記され、市町村に伝達された。

(2) 個別避難計画の実状

総務省によると2021年3月時点の個別避難計画の未策定率は33.4%で十分に普及できていないことから、改正災害対策基本法が2021年5月20日から施行されたことを機に、自治体による個別避難計画の策定が努力義務となった。そのため自治体では個別避難計画の策定が強く推進されている。一方で、「個別避難計画の策定率ばかりが気にされて、内容の伴わない計画書を作ってしまう」といった弊害が自治体職員から指摘されている³⁾。

(3) 個別避難計画を活用した先進事例

個別避難計画を効果的に活用するために、計画書に基づいた避難訓練訓練を個別に行い、課題を検証する活動が、大分県別府市や高知県黒潮町、福井県永平寺町などで実施されている⁴⁾。

3. メキシコにおける要配慮者対策

(1) 家族避難計画の概要

メキシコ大地震（1985年）以降、総合的・省庁横断的な防災対策の重要性が認識され、国家防災システム（Sistema Nacional de Protección Civil）が設立された。これにより、政府および地方自治体（州・市）、公的施設（学校など）、民間企業を含む防災体制が整備され、その後、避難時や避難所における要配慮者への支援についても制度上規定されるようになった。

日本における「個別避難計画」では、自助が困難となった要配慮者を地域や行政が支援（共助・公助）することから、自助を補完する目的がある。つまり、防災対策や避難行為者の最小単位は個人にあるとの考え方が背後にある。一方、メキシコにおいて「個別避難計画」に類似するものとして、家族防災計画（Plan Familiar de Protección Civil、以下PFPC）があるが、個別（個人）に焦点化したものはない。なぜなら、メキシコの防災対策における考え方を示した「市民保護基本法に係る規則」では、自助や個別（個人）に関連する説明に「Autocuidado (Self-care)」や「Autoprotección (Self-protection)」があるが、このAuto(Self)は、個人・家族・地域を含むとしている。特に家族の結びつきを大切にするメキシコにおいては、個人・家族・地域は不可分な関係にあつて、防災対策・避難の最小単位が日本では自助であるのに対して、メキシコでは家族（地域）なのである。こうした考え方の違いから、PFPCが推進される。

(2) 家族避難計画の実状

政府・州・市の防災局（Protección Civil）が、様々なPFPC策定マニュアルや穴埋め式の計画フォーム、インフォグラフィックス（識字が困難な人や先住民族にも配慮するため情報を絵で表現したもの）などを作成し、普及活動に取り組む。たとえば、政府は、策定のプロセスとして以下の4ステップを提案している。ステップ1：自然災害リスクの特定と軽減（例：プロパンガスの接合部確認、家具固定）、ステップ2：避難経路のデザイン（例：安全なルート、避難時間の計測）、ステップ3：よりよい意思決定を行う方法を知る（例：火災や地震の時の対応など）、ステップ4：避難訓練の実施、となっている。

PFPCの普及は、たとえば市民向けイベントでのパンフレット配布などの周知・啓発を通して各家

庭で策定するように求める緩やかなトップダウン型をとるため、実際にどの程度の家族がPFPCを策定しているかに関するデータはないことが、メキシコ国立防災センターやメキシコシティ防災局等へのインタビューで分かっている。

(3) 家族避難計画の先進事例

メキシコ・ゲレロ州シワタネホ市は、太平洋に面し、地震・津波リスクの高い地域にある。高齢化率は非常に低く、要配慮者は少ないように見える。しかし、シワタネホ市の学校に通う児童・生徒の約40%が肥満である⁵⁾。そのため、小学校で行う津波避難訓練では、肥満と運動不足で学校から高台まで移動することができない子どもが必ず出現する。全て子どもが確実に避難できるようになるために、PFPCは学校で推進されている。さらに、プロジェクト学習や津波の絵コンクールを通じて、PFPCの啓発活動が積極的に展開されている。

4. 総合考察

日本では少子高齢化や独居高齢者の増加によって、災害時に孤立して被害に遭いやすい要配慮者個人への支援が課題になっているという文脈で、個別避難計画が登場した。他方、家族や地域の結びつきの強いメキシコにおいては孤立した個人は想定されておらず、家族・地域の集団を個別と捉えた防災対策を推進しようとする点が特徴的である。日墨の制度や文化的な違いをふまえて、両国の制度改善の可能性を模索していく。

参考文献

- 1) 中須正（2006）．社会格差と自然災害による人的被害：インド洋大津波によるタイにおける被害を中心に，防災科学技術研究所研究報告，69，pp. 7-16.
- 2) 朴光駿（2007）．社会政策における比較研究の発展，社会福祉学部論集，3，pp. 73-88.
- 3) 杉山高志（2021）．災害時要配慮者に対する地域社会学的研究，社会貢献学研究，4(1)，pp. 9-20.
- 4) NHK（2018）．災害時の高齢者・障害者の避難 「2倍の死亡率」を繰り返さないためには？，
<https://www.nhk.or.jp/hearttv-blog/hntv/291670.html>
- 5) Diario ABC（2017）．Aplicarán estrategias para disminuir obesidad y desnutrición，
<https://abcdezihuatanejo.com/aplicaran-estrategias-disminuir-obesidad-desnutricion/>