



●大災害から“いのち・くらし・人生”を守れ ～誰一人取り残さない

# 平時と災害時の配慮を切れ目なくつなぐ ——排除のない防災へ——

同志社大学社会学部 教授 立木 茂雄

## はじめに

2011年3月の東日本大震災では、障がいのある人たちの死亡率は被災3県でならずと全体死亡率の倍に近かった。しかし、そこに大きな地域差があった事実は、あまり知られていない。実は、3県の人口の過半を占める宮城県でのみ、障がいのある人たちの死亡率（2.6%）は、全体死亡率（1.1%）の2.3倍であり、他方、岩手県では全体死亡率の1.3倍、福島県では0.8倍だった。筆者は、この背景の一つに、それまでの宮城県における障がいのある人たち向けの、在宅で生活ができるような福祉環境作りが関係していると指摘してきた。しかし、そのとりくみは、災害時にはどうするかということまでは考えていなかった。排除のない（平時の）福祉環境作りの結果、災害時の脆弱性をむしろ高めていたのである。平時と災害時で排除の解消を分けて考えてはいけない。そのことが浮き彫りになった<sup>1)</sup>。

いざというときに安全なところへの移動や避難生活で周りからの支援が必要になる人たちへの対策は、「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」初版（2005年3月）の公開以来、すでに13年が経つ。本稿で

は、現時点での到達点として、平時と災害時のとりくみを切れ目なく連結させる別府市での排除のない防災のころみを紹介する。しかしながら、このような動きは日本社会全体に広く浸透しているわけではない。その現状を、当事者の側と自治体に問い合わせた2つの全国規模の調査から見わたす。そして、根本的な解決のためには、この問題を防災分野からだけでなく、むしろ国連障害者の権利条約を根拠とする障がいのある人の普遍的な権利として、災害時の合理的配慮提供の問題としてとらえることの重要性を指摘し、その実現のために求められることをまとめた。

## 1. 根本的な解決策—別府市でのとりくみから—

災害が起きた場合、誰が障がいのある人を支援するのだろう。いつもケアを提供しているヘルパーや介助者は駆けつけることができない。だから、専門家以外の人たち、つまりお隣近所の方々からの支援をいかにして確保するのかをあらかじめ考えておく必要がある。障害者総合支援法によるサービスを展開する上で、地域の共助の力を高め、近隣住民からの支援を組み込んだ個別支援計画を災害時のケアプランとして

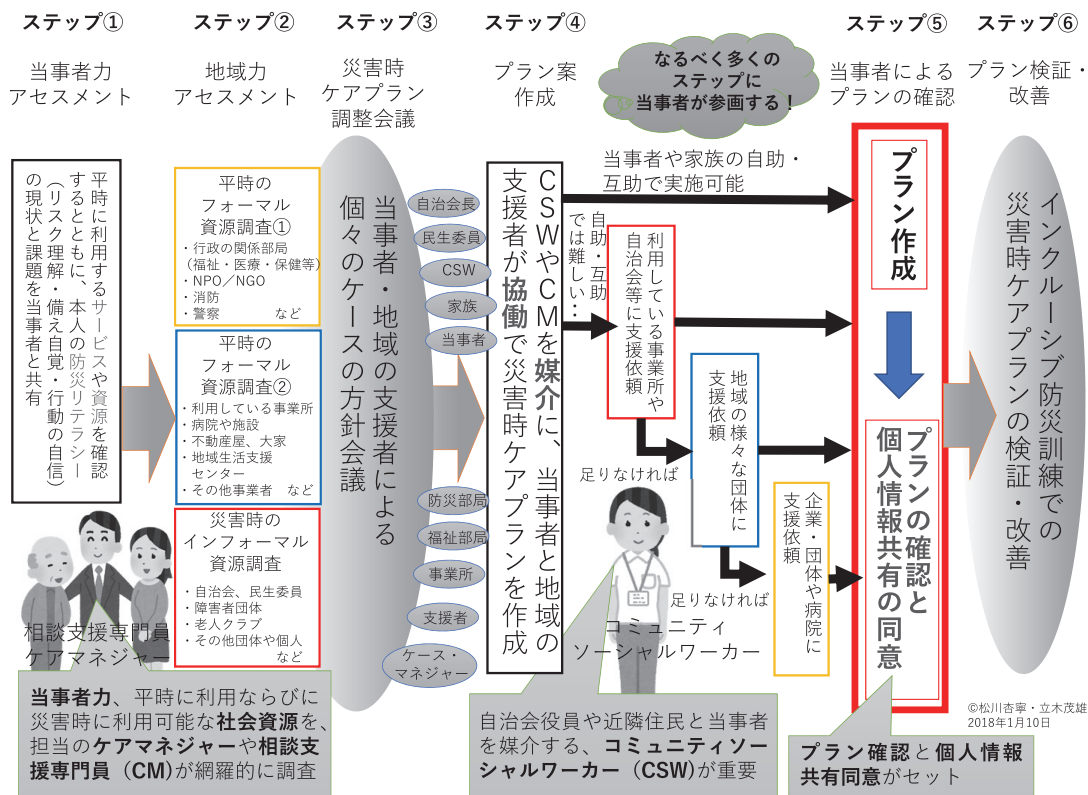


図1 別府版災害時ケアプラン作成の業務フロー（最終更新日：2018年1月12日）

あらかじめ作り、日常的に訓練を行うことが急務の課題である。

その具体策として、大分県別府市での先駆的な活動が参考になる。別府市では、市民団体―当事者が代表を務め、人望のある有識者も深く関わっている―からの呼びかけに応じて、当事者・市民団体・事業者・地域・行政の5者協働による災害時の個別支援計画づくりのとりくみ（以下別府モデル）を始めている。別府モデルの基本は、災害時の要配慮者対応と平時の障がい福祉サービスは、どちらも危機管理や福祉部局などが単独で解くべきものではなく、関係者全部が連携して解くべき問題としてとらえることに始まる。以下の6つの手順で解決を図っていく（図1参照）。

第1ステップでは、平時にサービス等利

用計画（ケアプラン）の作成・運用で日常的に当事者と関わる事業者（相談支援専門員など）が、個別支援計画を「災害時ケアプラン」と位置づけて作成に関与する。そして、災害時に活用できる第1の資源として「当事者力」（災害時に向けてエンパワーすべき当事者の能力）のアセスメントを行う。別府モデルでは、「当事者力」を「災害リスクの理解・必要な備えの自覚・とっさの行動の自信」の3要素からなる防災リテラシー<sup>2)</sup>と具体的に定義づけし、それぞれの現状について測定・評価するとともに、災害時の適切な意思決定につながるために、どの要素をどの程度高めるべきかの目標を当事者と協働して設定する。

第2ステップでは、平時ならびに災害時に動員される社会資源について網羅的に確



写真1 古市町公民館での災害時ケアプラン調整会議（2017年11月18日）

認する。自治会や自主防災組織などの災害時の社会資源については、地域のことを良く知るコミュニティソーシャルワーカーや行政の危機管理部門が、両者を支援する。

第3ステップでは、地域で災害時ケアプラン調整会議（写真1参照）を開催する。相談支援専門員が同伴するとともに、当事者と地域支援者の橋渡しの労は、コミュニティソーシャルワーカーが担う。調整会議では、主として相談支援専門員が当事者の平時の状況について地域支援者と共有化するとともに、災害時に求められる近隣住民からの支援の中身について説明する。

第4ステップでは、前段での話し合いを受けて、配慮の具体的な提供手順について当事者に確認しながら細部を詰めて災害時のケアプラン（案）を作成する。

第5ステップでは、当事者と地域支援者の両方で細部を詰めた地域の支援（案）を、災害時ケアプランとして文書化するとともに、「災害リスクの理解・必要な備え・とっさにとるべき行動」として当事者の側で務めるべき内容—当事者力アセスメントの目標—の確認と、地域からの支援を求めるにあたり自身の情報を地域で共有することへの同意をセットにして署名を行う。

第6ステップでは、排除のない防災訓練



写真2 電動椅子が使えなくなったという想定で行われた排除のない防災訓練の様子（2017年12月10日）

出典：朝日新聞 2017.12.29 大阪朝刊  
写真：島脇健史

に実際に参加し、第5ステップで作成した災害時ケアプランを実施し、その検証をもとにプランの改善を行う。写真2は、2017年12月10日に別府市亀川地区古市町自治会が行った訓練の様子である。

## 2. 私たちのことを、私たち抜きに決めないで

国は、東日本大震災で高齢者や障がいのある人たちに被害が集中した事実を受けて、2013年6月に災害対策基本法を改正し、災害時に配慮が必要な人たちのうち、特に安全な場所までの避難移動に周囲からの支援が必要な人たちを「避難行動要支援者」と定義し、その名簿の策定を市町村に義務づけた。さらに、内閣府（防災担当）による「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）（以下、

「避難行動支援取組指針」を発表し、災害時に備えて名簿を平時から地域の民生委員、自治会や自主防災組織などが活用できるようにして、災害時の個別計画づくりを進めるための具体的な手順を示した。

それでは、別府モデルの「災害時ケアプラン」のような個別計画づくりは、全国でどの程度ひろがっているのだろう。NHK（ETV）のハートネットTV取材班と日本障害フォーラム（JDF）による『「災害と防災」に関する当事者アンケート」<sup>3)</sup>（以下、NHK・JDF 当事者調査）は、この問題に対する当事者の状況を明らかにしている。2015年12月28日から翌2016年2月10日にかけて実施されたこの調査では、全国の障がい者関係団体を通じて調査票が当事者に配布され、そこから得られた回答（全体の84%）と、一般公開したWebアンケートによる回答（全体の16%）を交えた総数1,877票が回収された。回答者の属性は、男性50.1%、女性45.4%、回答なし4.5%であり、年齢は10歳未満から70歳以上までに広がり、平均年齢は44歳であった。回答者の所在地は被災東北3県や、首都圏、中部圏、近畿圏でやや割合が多かったものの、47都道府県から回答が得られている。

「避難行動支援取組指針」で述べられている対策のキーワードを、当事者はどの程度知っているのかを問い合わせたところ「避難行動要支援者（災害時要援護者）名簿」、「福祉避難所」、「個別（避難）計画」について、回答者の実に半数（51.2%）は、いずれの言葉も「知らない」と答えていた。さらに、災害が起きて避難指示が出た場合に、避難所に行くかという意思を問い合わせたところ、半数以上（53.3%）が「行く」と答えたものの、避難行動要支援者名簿に登録をした人や、自分が利用でき

る福祉避難所の場所を知っていると答えた人は当事者の5人に1人に留まること、さらに「個別計画の策定をした」人は全体の4.8%に過ぎないことが明らかになった。

NHK・JDF 当事者調査とほぼ同時期の2015年12月1日より2016年1月10日にかけて、NHK（ETV）のハートネットTV取材班は南海トラフ地震ならびに首都直下地震の警戒区域に指定された923自治体を対象とした郵送調査<sup>4)</sup>も、あわせて実施している（有効回収数は658自治体、回収率71.2%）。この調査（以下NHK自治体調査）は、調査時点で個別計画の作成に取り組んでいると答えた自治体は、全体の3分の1（34.1%）に上っていたことを明らかにした。それにもかかわらず、障がい当事者が報告する策定済みの率（4.8%）との間に大幅な開きがあるのは、現時点での個別計画づくりが行政の防災・危機管理局や、住民組織中心で進められ、別府モデルが活用しているような当事者に寄り添う相談支援専門員や、当事者・伴走者と地域の支援組織・団体の橋渡しをするコミュニティソーシャルワーカーといった専門職が含まれていないことによると考えられる。

自治体や地域社会でのとりくみが「障壁や排除のない防災」とはほど遠いものである現状は、NHK・JDF 当事者調査からもうかがえる。防災訓練や防災計画への障がい当事者の参加・参画の状況を調べると、半数以上の障がい当事者が、防災計画や訓練は「自分の生命や安全を守るために役立つ」と答えているにもかかわらず、実際に防災訓練に参加したことがある人は4人に1人と半減し、さらに防災計画策定の場への参加経験のある人は10人に1人まで激減していた。そして、訓練や計画づくりに参加したことがない理由の第一は、「連絡や



誘いを受けたことがない」が回答の3分の2と最も多くなっていた。

2015年3月に仙台で開催された第3回国連防災世界会議は、初めて排除のない防災・減災を正式な議題としてとりあげた。3月17日に持たれた「排除のない防災における障がい者の積極的な参加」部会では、精神障がい者のグループホームの利用者や関係者が、地震・津波災害に備えてどのような対策を事前にとっていたのかを劇仕立てで報告した。この部会から防災関係者に発せられたメッセージが、「私たちのことを、私たち抜きに決めないで (Nothing about us, without us)<sup>5)</sup>」だった。この主張は、同会議を踏まえて採択された「仙台防災枠組み2015-2030」の中にも生かされ、公共私プラス当事者の関与を通じた「排除のない防災」が今後の世界の防災の方向性として示された。

排除のない防災は、当事者に寄り添う相談支援専門員のような「伴走者」や、当事者と地域活動団体を橋渡しするコミュニティソーシャルワーカーといった「仲介者」などの、当事者の参画を保障するための「しくみ」があって初めて前に進む。そして、伴走者や仲介者を提供することが、行政に求められる「災害時に備えた合理的配慮」の中身なのである。

### 3. 災害時の合理的配慮提供の現状

災害時に備えた合理的配慮の提供が求められる、と述べた。この背景を理解するためには、いったん防災という行政の一部門の事務に関する議論を離れ、行政全般に「合理的配慮の提供」義務が課せられるようになった経緯について知る必要がある。

すべての出発点は2006年12月13日の国連

総会で採択された国連障害者の権利条約である。日本政府は、2014年1月、この条約に国内の諸法制度が拘束されることを決定する手続き（批准）を行った。国連総会での採択から批准までの準備期間中に、国内の障がいのある人たちに関する諸法制を同条約に準拠させるための大幅な改正を、日本障害フォーラム（JDF）などの当事者団体との協働作業や、国会での議論などをもとに進めた。

NHK 自治体調査は、高齢者を含め障がい者への災害時の合理的配慮提供のとりくみについても問い合わせている。最も多く見られた対応は、「一般の指定避難所で配慮スペースを決めている」で約3割であった。一方、「自立支援協議会と災害時の対応・体制について話し合っている」や「防災主管部局と福祉部局の連携が十分取れている」は3割以下であり、「一般の指定避難所で対応職員の配置を決めている」は2割以下の自治体でしか対応が取られていなかった。さらに、「地域防災計画を立てる委員として障がい当事者がいるか」、「避難所での視覚・聴覚障害者への情報保障を決めている」は1割に満たず、「障害者差別解消法の施行に向けて見直しを行った」と答えた自治体はわずか1.3%に留まっていた。

このような状況の中でも、福祉と防災の部局を横割りにした連携に前向きな自治体もある。図2は、NHK 自治体調査の排除のない防災のとりくみに関する7項目の回答をもとに、「とりくみの熱心さ」を得点化し、その結果を地図にしたものである。災害時に備えた合理的配慮提供のとりくみに熱心であればあるほど濃い色となるように、その逆の場合はより薄い色となるように（回答の得られなかった自治体は白抜き

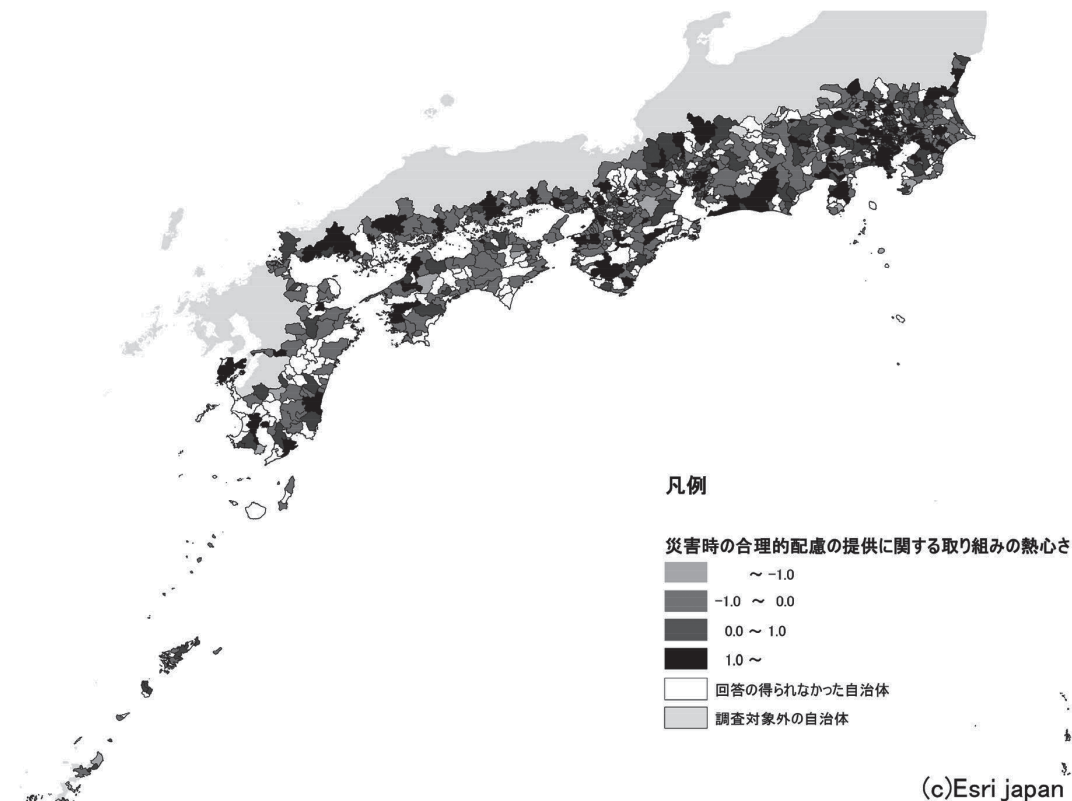


図2 南海トラフ地震および首都直下地震計画区域の対象市町村の災害時の合理的配慮の提供に関する取り組み状況（NHK，2016年1月）

で表示）してある（別府市については避難所を開設・運営した2016年4月の熊本地震時の実際の対応の聞き取りをもとに回答の追加，修正を行っている）。

この地図から明らかなように，排除のない防災・減災は，首都圏（千葉県の市町村を除く）・東海圏・中部圏・近畿圏といった人口規模の大きな圏域の自治体では熱心に取り組まれている。その一方，太平洋に面する四国や九州北部の，とりわけ小規模な自治体では，一部の例外を除いて全般的にとりくみが遅れている<sup>6)</sup>。

#### 4. 排除のない防災を進めるためには

地方公共団体の中には障害者差別解消法

に対応する独自の条例を制定する動きが始まっている<sup>7)</sup>。この中には，北海道，千葉県，徳島県，長崎県，大分県，沖縄県，仙台市，さいたま市，新潟市，明石市，松江市，別府市などのように，障害者の権利条約11条に対応するリスク状況での措置を「横出し」項目として独自に設ける動きも見られる。

本稿のはじめに，福祉と防災を横割りにして進めている大分県別府市でのとりくみを紹介した。別府市での，このような先進的な活動のきっかけは，市独自の差別解消条例の制定に向けて，市民団体—当事者が主体で，人望のある有識者も深く関わっている—と行政が地道な話し合いを続けたことにある。その中から，災害時の合理的配

慮に関する項目を市独自の条例にとりいれることが決まった。

さらに、災害時に備えた具体的なとりくみを実現するためには、かなめになる人材が不可欠だと市民団体は市長に直訴した。福祉や防災と多岐にわたる担当者の間や、障がいのある人たちと地域や事業者との間にも立ち入って根回しや橋渡しといった調整活動を行い、関係者の間の状況認識を統一して互恵の規範や信用関係を醸成し、オール横割りの態勢づくりに腐心できる人材が不可欠。これが直訴の中身だった。これを受けて市長は、当時大分県社会福祉協議会で災害ボランティアのコーディネーターとして全国の被災地支援に飛びまわっていたやり手の職員に白羽の矢を立てた。この職員は、別府市危機管理室の嘱託職員として迎え入れられ、変化の推進役として担当者や関係者が口にする「新しいことをしない101の理由」を一つ一つ丹念にフォローし、個別に撃破していった。さらに、災害ボランティア時代のコネクションを生かし、国や全国規模の助成財団、この問題に関心を寄せるキー局のメディア関係者や学識者との間に、公式・非公式にわたる多様な人的ネットワークを張りめぐらせて、外部の人的・物的・金銭的・社会関係の資本が、ローカルな問題の解決のための資源として流れ込むきっかけをつくった。

変化の推進役は、別府市独自の条例という制度的な資本に加えて3種類の社会関係資本<sup>8)</sup>—ネットワークをよりどころにして活動している。第一は、トップからの信頼に基づく結束型の社会関係資本である。この結束の輪には、障がい当事者たちや人望のある有識者も加わっている。第二は、部局や組織間の担当者の間を根回しに走り、調整や仲介を通じて培われた互恵の

規範や信用関係といった橋渡し型の社会関係資本である。そして第三は、全国規模で資源調達を可能にする外部連結型の社会関係資本である。このような人材が得られたことにより別府モデルは前に進み始めた。

## おわりに

東日本大震災では被害が障がいのある人たちに集中した。しかも、この傾向は宮城県で特に著しかった。その根本の原因には、在宅での生活を可能にする福祉環境づくりを進める一方で、災害時の対応とは連結していなかったことがある。したがって根本的な対策のためには、平時の福祉環境づくりと災害時の対応を切れ目なくつなぐことが求められる。その好例が、大分県別府市で始まった、災害時の個別支援計画を、相談支援専門員が災害時のケアプランとして作成するとりくみである。

障がいのある人たちは、同じような立場や関係者からなるコミュニティに所属している。これは近隣住民がよりどころとしている地域コミュニティとは重なりあう部分が少ない。このために、内閣府のガイドラインが求めているような障がいのある人と近隣住民との個別支援計画づくりは、自然には起こりにくい。そこで、相談支援専門員が当事者に寄り添うとともに、コミュニティソーシャルワーカーが仲介者として当事者と地域団体を橋渡しする、これらの合理的な配慮の提供があってはじめて当事者の参画—私たちのことを、私たち抜きに決めない—が成り立つ。

別府モデルの肝の部分は、伴走者や仲介者の導入だけにあるのではない。災害時に備えた合理的配慮の提供を義務づける別府市独自の条例という制度的資本の存在も大

さい。さらに、この問題の根本的な解決は部局間や行政・当事者・事業者・地域住民といった多組織間にまたがるために、単一の部局に委ねることはできないというトップの理解も重要である。このために、外部から変化の推進役がまねかれた。この、いわば変化の請負人は、多組織間調整を進めるために、3種類の社会関係資本を動員した。トップからの信頼と結束、部局・組織間の橋渡しによる互恵的規範や信用関係、そして外部資源―相談支援専門員の追加業務は日本財団からの助成による一の調達を可能にする独自の人的つながりだった。

制度、人、物、資金、そして社会関係、これらの資本が織りなすあやとして別府のとりくみは形づくられていた。

#### 謝辞

本稿は、文科省科学研究費基盤研究（A）「インクルーシブ防災学の構築と体系的実装」（研究課題番号17H00851）（2017年度～2021年度）（研究代表 立木茂雄）、日本財団助成「障害者インクルーシブ防災における災害時ケアプランコーディネーター養成」（研究代表 立木茂雄）、文科省リスクコミュニケーションのモデル形成事業（学協会型）「行政・住民・専門家の協働による災害リスク等の低減を目的とした双方向リスクコミュニケーションのモデル形成事業」（2016年度・2017年度）（研究代表 糸井川栄一）の成果である。ここに記し、感謝申し上げます。

#### 【注】

- 1) Tatsuki, S. (2013). *Old Age, Disability, and the Tohoku-Oki Earthquake*, *Earthquake Spectra*, 29 (S1), 2013, pp.S403-S432. 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（2013年冬季号），pp.7-15. 立木茂雄 (2016). 排除のない防災の展開が必要だー仙台防災枠組みにいたる流れを概観するー，消防科学と情報，123，（2016年冬号），pp.21-26.
- 2) 川見文紀・林春男・立木茂雄 (2016). リスク回避に影響を及ぼす防災リテラシーとハザードリスク及び人的・物的被害認知とのノンリニアな交互作用に関する研究：2015年兵庫県民防災意識調査の結果をもとに，地域安全学会論文集，29，pp.135-142.
- 3) [http://www.nhk.or.jp/heart-net/themes/saigai/anq\\_touji.html](http://www.nhk.or.jp/heart-net/themes/saigai/anq_touji.html) および [http://www.dinf.ne.jp/doc/JDF/demand/20160524\\_questionnaire.html](http://www.dinf.ne.jp/doc/JDF/demand/20160524_questionnaire.html), last visited 2017.12.3.
- 4) [http://www.nhk.or.jp/heart-net/themes/saigai/anq\\_jichitai.html](http://www.nhk.or.jp/heart-net/themes/saigai/anq_jichitai.html), last visited 2017.12.3.
- 5) <http://www.dinf.ne.jp/doc/english/global/david/dwe001/dwe00101.html>, last visited 2017.12.3.
- 6) 川見文紀・松川杏寧・立木茂雄「首都直下地震及び、南海トラフ地震による被害が予想される自治体における災害時の合理的配慮の提供に関する取り組みについての考察：災害と障害者に関する NHK アンケートの結果から」地域安全学会東日本大震災特別論文集 No.5（2016年）23-28頁。
- 7) <http://www.dinf.ne.jp/doc/japanese/law/anti/>, last visited 2017.12.3.
- 8) パットナム, R. (2006/2001). 柴内康文訳，孤独なボウリングー米国コミュニティの崩壊と再生，柏書房。アルドリッチ, D. P. (2015/2012). 石田祐・藤澤由和訳，災害復興におけるソーシャル・キャピタルの役割とは何か：地域再建とレジリエンスの構築，ミネルヴァ書房。

(たつき・しげお)