

災害時に備えた合理的配慮の提供とは ―別府市での排除のない防災の取り組みから―

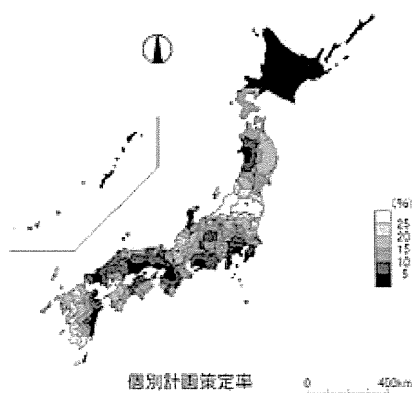


立木 茂雄

(同志社大学社会学部 教授)

はじめに

災害時に配慮が必要な人たちの個別支援計画づくりが進んでいない。各種の調査を踏まえると、2018年はじめの現時点で、実効性が期待できる個別計画の策定率は全国平均でおおよそ1割程度にとどまる。図は、2017年2月末の同志社大学立木研究室による都道府県への独自調査の結果をもとに、策定率の地域差を濃淡地図化(内挿)したものである。これによると北関東から新潟県にかけては25%以上とすすんでいるものの、首都直下地震や南海トラフ地震による被害が想定されている首都圏、東海・近畿・四国・九



州の太平洋や瀬戸内海沿岸部の自治体は、1割未満であることがわかる。

個別計画づくりが前に進まない

根本原因

なぜ個別計画が前に進まないのか。

理由は3つある。第一は、個別計画の策定が災害対策基本法上の義務ではないことにある。では、なぜ義務づけられていないのか。国の指針で個別計画づくりの主体として想定されている自治会や町内会などの地域組織に、それだけの人員や準備が整っていないためである。2017年末の朝日新聞の調査では、全国のおおよそ半分の都道府県

が手助けする人の不足を、進まない理由にあげた。

また、個別計画づくりの主役であるべき障がい当事者への日本障害フォーラム（以下、「JDF」）の2016年調査でも、対策のキーワードである「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、回答を寄せた当事者の半数は、いずれの言葉も「知らない」と答えていた。地域では計画づくりを手助けする人手が足りず、障がい当事者も、その半数はこのような取り組みの存在さえ知らない。これが第二の理由である。

しかし、より根本的な理由は別にあり、それは、平時の在宅での生活を可能にする福祉の環境づくりと災害時の緊急対策が、それぞれ保健福祉や防災・危機管理部局という異なった組織に分散され、構造や機能の連携がとれていないためである。

要配慮者の対策が、平時の保健福祉と災害時の防災・危機管理で分断されていることの最も深刻な弊害は、20

11年3月の東日本大震災で起こった。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づくりが進んでいかなかった。しかし災害時の対応とは連携していなかった。宮城県でのみ、障がいのある人の死亡率（2.6%）は、全体死亡率（1.1%）の2倍以上になっていた。その一方、在宅で障がい者が暮らす割合の低い福島県や岩手県での格差は、それぞれ0.8倍と1.3倍にとどまっていた。排除のない（平時の）福祉の環境づくりが、災害時の脆弱性をむしろ高めていたのである。

平時の福祉環境づくりと災害時の要配慮者対応が部局ごとの縦割りのために分断されている。このために、災害時に障がい者の被害が突出し、また同根の理由で個別計画づくりが進んでいないのである。

平時と災害時の取り組みを
継ぎ目なくつなぐ

それでは、根本的な解決策とは何か。答えは、高齢者や障がい者への配慮の提供を平時と災害時で継ぎ目なく連結させることにある。災害が起きた場合、介助の必要な高齢者や障がい者を誰が支援するのだろうか。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があらかじめ考えておく必要がある。

介護保険制度や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、いざという時の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あらかじめ作り、日常的に訓練を行うことが、福祉の側からも急務の課題となる。その先駆的な例として、大分県別府市の試みが参考になる。別府市では、

市民団体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（以下、「別府モデル」）を始めた。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を継ぎ目なく連結させることにある。

具体的な進め方は、以下の手順で行う。

第1ステップでは、平時にサービスイ等利用計画（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」（災害時に向けて高めるべき当事者の能力）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・とつさの行動の自信」の3要素からなる防災リテラシーと具体的に定義づけしている。防災リテラシーとは「災害に

かわかる情報を活用する能力」のことである。災害情報を受け取ったときに、防災リテラシーが高いと適切な意思決定や行動につながる。そこで、一人ひとりの利用者について防災リテラシーを測定・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は、災害の脅威の理解、必要な備え、とつさの行動への自信のそれぞれについて、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認する。相談支援専門員は、地域の実情には詳しくない。そこで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サポートする。第3ステップでは、地域で災害時ケアプラン調整会議を開催する。調整会議には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、地域支援者からの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つ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・とつさにとるべき行動」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）を確認と、地域からの支援を求めるにあたって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、全員参加で排除のないインクルーシブな防災訓練に実際に参加し、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。

写真は、2017年1月15日に別府市亀川地区古市町自治会が行った訓練の様相である。

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」が始めて前に進む。これが別府モデルの肝要な点である。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。



2017年1月15日の別府市古市町での排除のない防災訓練の様相（写真提供 日本財団）

災害時に備えた合理的配慮の提供として考える

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、広く行政全般に「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障害者権利条約である。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。2006年末の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關する諸法制を同条約に準拠させるための大幅な改正を、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。

例えば、障害者基本法の2011年

の改正では、東日本大震災での障害者の状況を踏まえて衆議院で、リスク状況に関する同条約11条に対応する追加・修正が盛り込まれた。改正基本法の実効性を高めるものとして2016年には障害者差別解消法も施行され、合理的な配慮の提供は行政の義務と定められた。

本稿で紹介した別府モデルは、まさに災害時に備えた合理的配慮の提供として位置づけられるものである。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、国が求めている近隣住民だけによる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ら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）が成り立つのだ。

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」（2017～2021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」（2017・2018年度）（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」（2016～2018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。

参考文献

- 立木茂雄（2016）. 災害と復興の社会学、萌書房。
- 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相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.