

## インクルーシブ防災と地域の助け合い ～すべての人に配慮した災害対策～



AJU 社会福祉法人AJU自立の家

## AJU自立の家は



- 障害当事者運動の中から生まれた障害者の自立をめざす団体
- 障害のせいや社会のせいにしてあきらめるのではなく、社会に働きかけよう、そして自分たちが利用することでバリアをなくしていこうと40年前から活動
- 障害者の自立生活、社会参加、就労、福祉のまちづくり、そして災害支援の分野でも、常に社会の片隅に取り残された、より弱い立場の声（困りごと）から発想し、当事者の視点を活かした仕掛けを提案
- 東日本大震災では発災2日目から現地に入り、被災障害者支援に特化した活動を展開
- 2011/10～2013/9、被災地障がい者センターかまいしでの支援活動

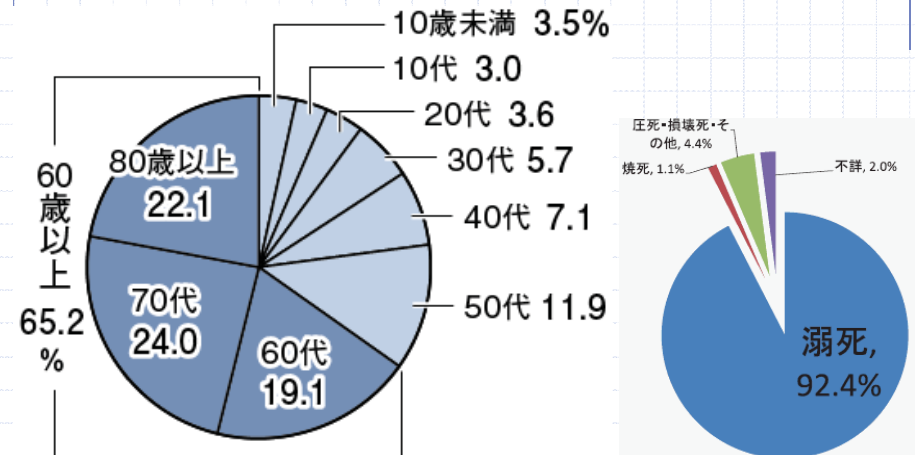
## 東日本大震災と阪神・淡路大震災の被害の比較

	東日本大震災	阪神・淡路大震災
死亡 <sup>(18/6/8現在)</sup>	<b>15,895人</b>	6,434人
行方不明 <sup>(同)</sup>	<b>2,537人</b>	3人
震災関連死	<b>3,676人</b>	921人
住宅の全壊	121,778棟	104,906棟
漁船	22,000隻以上	40隻
漁港	300以上	17
農地	23,600ha	213.6ha
被害額	16.9兆円	9.9兆円
震災前の県民経済 計算と全国比率	20兆7,130億円 3.98% (2007年度)	20兆2,890億円 4.18% (1993年度)

2011/4/19 時事通信

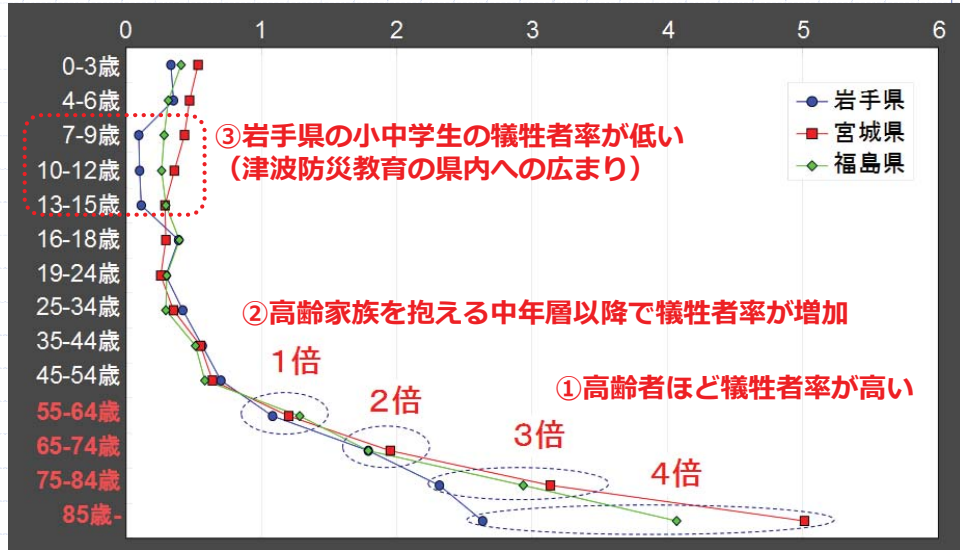
## 被災3県の死亡者の年齢構成

東日本大震災で被害の大きかった岩手、宮城、福島3県の死者のうち、65%は60歳以上の高齢者。死因の9割超が水死。



(注)年齢判明分対象。警察庁まとめ

## 年齢別犠牲者率 (=死者の年齢構成比/人口構成比)



● 岩手県警、宮城県警、福島県警の死者人定表を元に作成(H23.5.24現在)  
● 年齢不明はカウントしていない  
● 住所が県外の死者はカウントしていない

## 想定外の災害？

三陸の災害教訓伝承

「津波てんでんこ」

1896明治三陸地震  
1933昭和三陸地震  
1960チリ地震  
1968十勝沖地震

	2011 東日本大震災	1896 明治三陸地震
死亡 <sup>(17/12/8現在)</sup>	15,896人	21,953人
岩手県	1/3 5,789人	<< 18,158人
宮城県	3倍 10,763人	>> 3,452人

耐震性のある建物が多く  
建物被害が少なかった

1978宮城県沖  
1994三陸はるか沖  
2003宮城県北部  
2005宮城県沖  
2008岩手宮城内陸

	2011 東日本大震災	1995 阪神淡路大震災
負傷者数	1/7 6,230人	<< 43,000人
住宅の全壊	121,776棟	> 104,906棟

2011/12/24 毎日新聞

## 障害者の死亡率2倍

東日本大震災の被害が最も大きかった東北3県の沿岸部自治体で、**身体、知的、精神の各障害者手帳の所持者に占める犠牲者の割合は約2%に上り、住民全体の死亡率に比べ2倍以上高かった**ことが、毎日新聞の調べで分かった。多くの犠牲者は自宅など施設以外の場所において、移動が困難だったり状況を把握できず津波から逃げ遅れたとみられる。障害者が抱える災害時のリスクをどう減らすかが改めて問われている。

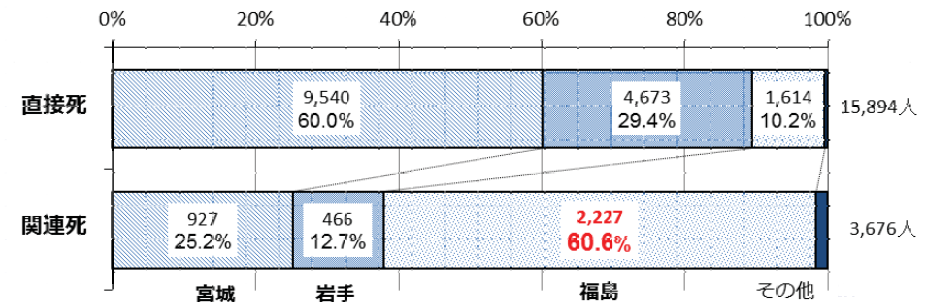
調査は10月、3県の沿岸部のうち犠牲者が出た35市町村を対象に実施、33市町村(宮城14、岩手9、福島10)が回答した。仙台市と岩手県陸前高田市は「**障害者の死者数を把握できない**」として数値の回答はなかった。33市町村の死者は計1万3619人で、全体に占める割合は約0.9%。身体、知的、精神の各障害者手帳の所持者(計7万6568人)に限ると犠牲者は1568人で、死亡率は約2%に達していた。

障害者が亡くなる率が特に高かったのは宮城県沿岸部。599人の障害者が亡くなった石巻市は7.4%に上った。538人は身体障害者で、うち256人が肢体不自由だった。視覚障害者と聴覚障害者もそれぞれ30人以上亡くなった。市障害福祉課は「**施設入所者やデイサービスを受けていた人たちの死亡例は、ほとんどなかった**。自力で動けなかったり、津波が迫るのが分からず自宅などで逃げ遅れたケースが多かった可能性がある」と指摘する。

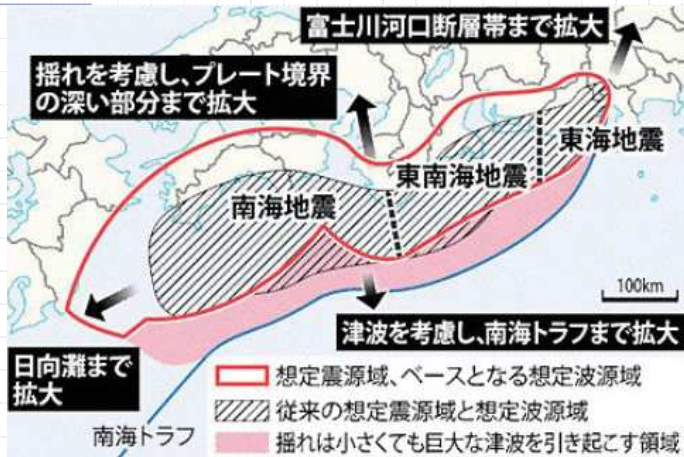
関連死には至らない人でも被災3県では障害者と高齢者の震災後介護度が格段に増加

## 震災関連死について

- 2018年3月末現在、震災関連死は3,676人。
- 直接死は宮城が6割を占めて最も多いが、関連死は福島が6割。福島では**関連死>直接死**。
- 南相馬市では500人以上。浪江・富岡町は各400人以上。
- 9割が65歳以上、**要配慮者に被害が集中**。
- 現在も増えている。



## 南海トラフの新たな想定震源域と想定波源域



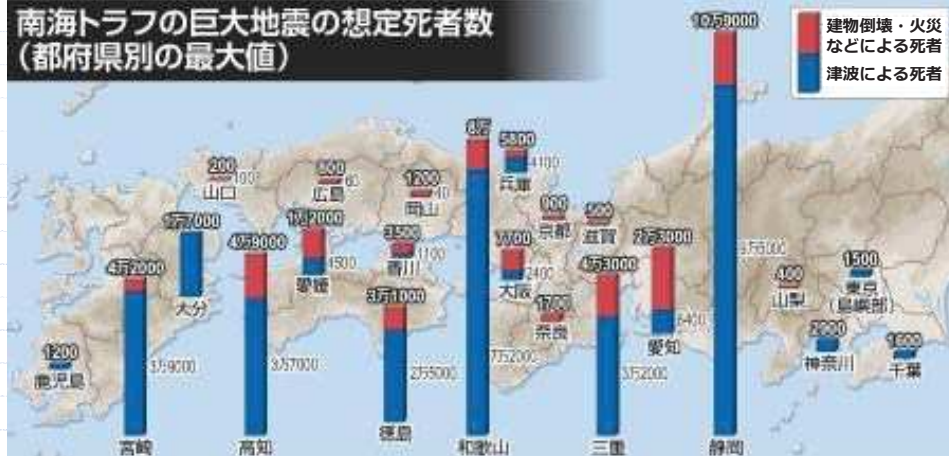
- 南海トラフの震源域、2倍に拡大
- 西日本もM9想定

## 南海トラフの巨大地震で何が起きるのか

- 5900万人が被災、323,000人の死者  
 大阪 34万棟、7700人が犠牲  
 愛知 39万棟、15000人が犠牲
- 避難所に押し寄せる人の数が950万人
- 断水により5000万人に影響  
 ペットボトルの水が5日間で日本全国でなくなる
- 多数の火力発電所が津波に見舞われ電力不足が発生  
 日本全体の発電量は32%に落ち込む  
 名古屋や大阪では停電が15日以上
- 長期の停電で食料生産と流通ができない。
- 交通網も寸断されマヒした都市機能の復旧はなかなか進まない
- 大規模通信障害により金融機関にも影響  
 経済がストップ

57

## 南海トラフの巨大地震の想定死者数 (都府県別の最大値)



深夜に東海地方で大きく断層が動いた場合 →

津波	230,000人
建物の倒壊	82,000人
火災	10,000人
：	：
合計	<b>323,000人</b>

34

## きっかけ

「女性の介助者が被災したので至急女性スタッフが欲しい」

### 発災直後の3月12日早朝

名取市（宮城県）の障害者支援センターより支援要請  
同日夕方

女性3名を含む5名のスタッフが、積めるだけの物資と燃料を積んで被災地に走った。

### その後3ヶ月の間

8次にわたる38名（延べ350人）の支援隊を派遣し、救援物資と避難所間仕切りセット、障害者介助の専門スタッフを送り込んだ。

73

ポリオの後遺症で手足に障害がある宮城県柴田町の小松千吉さん(63)が18日、被災地で活動していた障害者施設「AJU自立の家」(名古屋市昭和区)の救援隊に連れられ名古屋に避難した。「名古屋は暖かいです。あちらはものすごく悲惨でしたから」と安堵をにじませた。

## 寝たきり障害者 助かった



被災地のつむぎの救援隊で活動した小松千吉さん(左)とAJUの職員(右)が名古屋市内の施設で。

### 宮城から名古屋へ 18時間

昨年に腰を骨折、師や看護士が統出入にならぬ。食事も近く宮城県名取市の病院の介護まで手が届かぬ。おかげで病院入院中、地震に回らなかつた。果物が配られる。興われ、舌がはがれ落ち、多くの病室がには寝返りも排せつも「行場がない」と使用できなかつた。で、身寄りもな。途方に暮れた。自傷の機嫌が増える。病室の護念を。救うのは現地の避難。勤務できない医。ならばは。命取り。難所な。救援活動を。

### AJU救援隊「身寄りない、感謝」施設受け入れ

してはいたAJU。小松さんが利用する現地の障害者施設の依頼を受け、運営する名古屋の施設に受け入れることを決めた。「身寄りがないので、本宅がありながら、このようにお世話をすることができない。病院出後、窓から見る被災地は松が並んでいた海岸が、民家の残骸が散らばっていた。それだけでも、(AJU)の生れたい。必死で頑張りたい。頑張りたい。長めの休憩をとり、18時間後に名古屋へ到着した。AJUの職員が、出迎えたAJUの田原。専務理事との丁寧な対応に感謝した。

中日新聞 2011年3月19日 79

## 第1陣スタッフ報告から

複数の避難所で聞き取り調査を行うが **障害者がいない!**

- **情報収集の困難さ**...どこに障害者がいるのかわからない。行政、避難所担当者でも把握できていない。特に普段関わりがない者には障害者の情報が得られにくい。
- **物資配布の不均衡**...避難所内のみ、配布時にいた人にもみ配布され、避難所以外の被災者は物があっても断られていた。必要な人に必要な時に必要な量が届かない。活用できそうな物資が積まれていたが、その用途が物資担当の力量不足から理解されず配布されていない。AJUからは必要と思われる物資を届けたが、場所によって必要なものが異なる。
- **障害のある人にとって避難所生活は極めて困難**...体育館、校舎に入るには階段。体育館外に簡易トイレを設置しているが、車いすでは利用不可。校内に車いす対応トイレはあっても階段のため利用不可。抱えてトイレまで移動していた。移動助介が必要だが介助者がいない。仮設トイレはグラントの反対側にある。工事現場用のトイレなので、足腰の弱った高齢者は利用できない。
- **介助者の確保が困難**...現地の団体では、スタッフも被災者。同じスタッフがほぼ毎日不休で支援にあたっていた。女性利用者の介助スタッフがおらず、単発の“外人部隊”では補えない。継続しての支援が困難との判断で障害当事者は両親の元へ帰ることに。

## 緊急期の支援活動概要

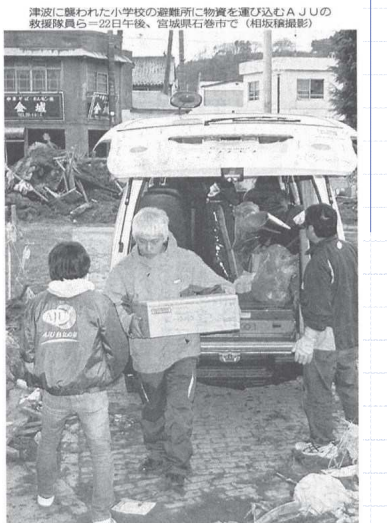
	日程	派遣スタッフ	活動内容等
第1陣	3月12~19日	5名 延40人	要援護者の介助、要援護者からのヒアリング調査、被災地の障害者団体の後方支援
第2陣	3月21~26日	10名 延60人	上記に加え、避難所間仕切りセットの納入・設置 ※第3陣は4/7深夜の大地震により高台避難
第3陣	4月7~9日	6名 延18人	
第4陣	4月11~16日	5名 延30人	ユニ提供の物資を被災地へ 巨理町の災対本部、角田市の特養へ
第5陣	4月18~19日	2名 延4人	被災地障がい者センターいわてでの支援活動、CILたすけっと、ドリームゲートでの聞き取り 南三陸町の避難所(中学校の体育館)間仕切りの搬入、設置 東松島市、郡山市の避難所調査 新潟県三条市の避難所へ間仕切り搬入・設置 新潟県柏崎市役所、千葉県鴨川青年の家、被災地障がい者センターふくしまにて、被災者受け入れ状況等調査
第6陣	5月2~5日	6名 延24人	
第7陣	5月12~16日	2名 延10人	1名は第1陣より3ヶ月、1名は2ヶ月長期滞在于して活動
第8陣	6月6~8日	2名 延6人	
計		38名 延350人	

東日本震災の被災地に支援物資を運ぶ障害者支援団体「AJU自立の家」(名古屋市中区)の救援隊に同じ、宮城県に12日入った。発から17日入った。被災者に物資が行き渡らないのはなぜなのか、輸送車両に同乗して、深刻な燃料不足に加え、集積場から支那の避難所に行き届かない実情が見えた。二十一日朝にトラックなど車両六台で名古屋を出発した。「燃費を抑えたい」。大型トラックの運手出口至昭さんは「高燃費も七割、台で走り続けたい。ごまかな給油が欠かせないが、仙台市内でも給油待ちの渋滞がひどい。被災者の不安がある。運転手の小松さん(右)は「網羅の仕事。これでは物流は回復しない」。

## 伝わらない 届かない

「 AJUは、日でも何でもなく、宮城県名取市の市民体育館に物資を持ち込む。 AJUは当初、自治体の各所に届いた飲料水、物資集積場や障害者施設を、紙おむつが山積みになって、中心に運び込む計画を立てていった。ところが、行政から物資が配られるに訪れた仙台市太白区の車いすは、まだ、だが、食糧にも車いすのありのまま、では食料、欠乏小学校には行き届かなくて、深刻な燃料不足に加え、集積場から支那の避難所に行き届かない実情が見えた。二十一日朝にトラックなど車両六台で名古屋を出発した。「燃費を抑えたい」。大型トラックの運手出口至昭さんは「高燃費も七割、台で走り続けたい。ごまかな給油が欠かせないが、仙台市内でも給油待ちの渋滞がひどい。被災者の不安がある。運転手の小松さん(右)は「網羅の仕事。これでは物流は回復しない」。

### 障害者支援「AJU」同行ルポ



津波に壊れた小学校の避難所に物資を運ぶ(右)AJUの救援隊員ら。22日午後、宮城県石巻市で(相坂撮影)

# 嘆きの声 消えず

## 14歳女性

### 避難所内で医療的ケアが必要

- 胃ろうによる経管栄養摂取
- 小学校の教室の隅で車いすに乗って避難所生活
- 主な介助者は母親（父親も無事）
- たん吸引などに使う道具を物資支給される飲料水で洗っていたので、名古屋から持っていった滅菌精製水や経管栄養剤などを届けとても喜ばれた  
(3/23石巻市・湊小学校)



障害を理解してくれる  
町内会の人たちのおかげで  
避難所でも暮らしていける

- 震災で自宅は全壊。
- 震災直後にヘリコプターで市内の病院に運ばれたが、重傷者であふれ、「とても対応できない」と戻された。
- 教室の3分の1ほどの広さの相談室で23人が共同生活。
- 当初は毛布もなく、校舎のカーテンや運動会で使う大漁旗にくるまって寒さをしのいだが、周りの人がT子さんに多めに分けてくれた。
- 同じ部屋の住民は普段から付き合いのある町内会の人たち。障害への理解もあり、深夜のたん吸引機の音にも嫌な顔をしなかった。
- 日頃の繋がりを活かして、在宅で孤立している人たちを支援。



## 93歳女性

褥瘡悪化するも治療なし 介護者の体力が限界

- Fさん、93歳、寝たきり。
- 和室の隅で、マットと毛布を敷いた上にFさんが寝ていた。話しかけても反応がない。
- 娘のKさんが13年間1人で母親の介護。Kさんは風邪で声がガラガラな上、腰を痛めていたが、2時間ごとの体位交換を1人でやっていた。
- 「足りないものはあるか」と尋ねるとデュオアクティブ（褥瘡治療に使用するもの）を切らしているが病院まで取りにいけないとのこと。この日も仙台市の妹の家までエアマットをKさん1人でとりに行った。
- 褥瘡の様子を見せてもらおうと、仙骨部分に拳大の褥瘡あり、黒ずんでいて膿んでいた。パットには血が付着。おそらく表面を開いたら骨が見える状態まで進行している。

102

- 救急車を呼ぶよう伝えるが「医者からもらった塗り薬があるからもう少し様子を見たい」とのこと。
- 周囲の人も、この様子を見て「あら～…ひどいねえ」との反応。1人では体位交換がしんどいから周囲も手伝ってほしいと伝え、了解してもらった。
- 避難所受付の人に「救急車を呼んだほうがいい」と伝えるが「ボランティアの看護師さんが来ているはず。気にしておきます」との返事。Kさんにも受付の人にも強く言うことができなかったのが情けない。
- 次に寄った東松島市役所の保健センターでFさんのことを伝えると、医療チームがあるので対応してくれるとのこと。今すぐ診てもらうことはできないかと尋ねると「スケジュールがあるから無理」と断られた。
- 改めてKさんに電話をし「救急車を呼んだほうがいい」と伝えるが「はい、わかりました、ご丁寧にありがとうございました」と切り上げられた。  
(3/26東松島市・大塩市民センター)

103

## 気仙沼市 障害福祉課の職員

要援護者把握できていない

- 市内には障害者が3000人いる。うち、知的障害が500人、精神障害も多数。身体障害のある方の中で、重度の障害の方の割合は多い。
- その方々の安否確認や、どこの避難所にいるかの把握はしていない。(3/27気仙沼市役所)



106

## 26歳女性

避難所への避難を断念

- Iさん、脳性まひ
- 震災当日、C I L たすけつと事務所にて被災。
- たすけつとの利用者はそれぞれ自宅近くの指定避難所に向かった。
- 健常者スタッフが利用者宅を1軒1軒自転車でもわり、最寄りの避難所への避難を呼びかけた。
- Iさんは長町小学校に避難。すでに1000人近くの住民が避難していて体育館は埋め尽くされていた。
- 一度入ったらその場から動けない。方向転換すらままならない。誰かにぶつかる心配。
- 障害者用トイレに行くため体育館から出ることもできない。体育館内のトイレも大行列。
- 余震も続いた。

115

## 40代女性

避難所で昼間独居、身動きが取れない

- 夫と高校生の娘、小学生の息子と一緒に避難所生活。
- Mさんは高校1年の時に、肺ガンを発病し、骨転移による骨盤破壊のため、車いす生活に。
- 避難所で困っていることは、車いすでの移動。体育館の玄関には段差とスノコが置いてあり、一人でトイレに行くことができないこと。日中、夫は仕事(高齢者の施設で食事を作っている)、子どもたちはボランティアへ出かけていく。
- 「一人きりになる日中が一番辛い。昼間は動けないので、ずっと座っている」と話し、車いすでの避難所生活では身動きが取れない。Mさん一家のスペースは3畳分もない。床に敷いた毛布。そこから車いすへ乗るのも大変な苦勞。(3/27気仙沼高校)

107

- 日が暮れて寒くなった。当日は地震直後に雪が降った。「並の雪ではなくて、バケツをひっくり返したような大粒の雪」。それまですごく晴れていたのに、「見たことのない雪」だった。いきなり寒くなった。
- 避難所にいるよりは事務所に戻った方がよいと判断。真っ暗な中を懐中電灯で照らしながら、何とか体育館から出た。事務所から迎えに来た車に乗って事務所に向かった。
- スタッフは他の避難所も回った。どこも一般の避難者が先に入り込んでいて、トイレは使えないし、事務所の方がよいと思った。

121

## はまなす学園

とっさの判断で全員無事

- 岩手県山田町にある知的障害者入所+通所施設。
- 施設長の機転でいち早く入所者を高台に避難させ、41名全員が無事。
- 隣の老健施設「シーサイドかる」は避難判断が遅れ、最後まで残ったはまなすの芳賀施設長も手伝ったが、利用者の大半が死亡、明暗を分けた。
- その後3度の避難所生活を余儀なくされて、現在の仮設施設に入った。助かったはいいが、とんでもない修羅場が待っていた。
- 岩手で最も早く仮設施設で運営再開。



4/13-14 4箇所目の避難先のホテル陸中海岸→

## 58歳女性

車いすに乗ったまま、同じ姿勢で2週間

- Kさん、脳梗塞、血小板が減少する難病（血小板減少性紫斑病）
- 福島第一原発から20km圏内の南相馬市小高区在住。80歳の母親と人暮らし。
- 当初部落の外れにある鳩原小学校に避難。3/12-17。
- 自宅に戻るが、自衛隊の指示で原町区の原町第一小学校へ避難。爆発のことは知らなかった。
- **24時間車いすに乗ったまま、同じ姿勢で16日間。**
- まひのある身体で床に降りてしまうと車いすに戻れない。
- 避難所の周りの人は車いすの人がいることは知っていた。おかしいと気づかない。
- 「困っているのは私だけではない」と本人がヘルプを出さない。



## 41歳女性

発達障害の娘3人を抱え避難できない

- Oさん、頸椎症性脊髄症、シングルマザー。
- **発達障害の娘3人を抱え避難できない。**（中3、小4、年少）食料は底をつき、3食ともパン1個。
- 3/16市の説明会后、集団避難するか否か家族会議。「今度出るバスが最後、どうする？」→「知らない人たちと一緒にいよ！」
- ストレスから痺れ、痛み、不眠。精神安定剤と睡眠薬、痛み止めのモルヒネ、筋弛緩薬等13種類を毎日3回服用。
- 子どもたちはストレス「どうして外で遊べないの」。長女は食べ物を分け与え、体重3kg減。
- **軽度の障害のため、要援護者リスト載らず。**
- 三女に甲状腺異常。
- 自分を追い詰める気持ちと後悔。

# 全国の障害当事者団体による被災した障害者への支援

⇒非常に限られた少数の人員で  
障害者支援を行わざるを得なかった

## 被災地障がい者センター

- ゆめ風基金と被災地の障害者自立生活センターが共同で設立 ⇒ 岩手、宮城、福島、計3箇所
- 被災障害者・団体への救援物資、ボランティア派遣、介助、送迎などの福祉サービス提供、相談支援にあたり、地域の医療、福祉サービスにつなげる
- 被災障害者に関する情報収集、発信、政策提言
- 避難所調査513箇所
- 救援物資の提供439件
- 個別支援376件
- 障害者作業所などへの再建支援7箇所

## 支援を届けるまでの長い道のり

- 避難所を訪ねても障害者がほとんどいない  
福祉施設に身を寄せる障害者には会えない、指定避難所にはほとんどいない。
- ライフラインが完全に止まった状況。多くの住民は避難所へ身を寄せ、水や食料等の物資の提供を受けるが、**障害のある人は壊れかけの自宅で余震に怯えじっと耐えて、救援を待っていた。**もしくは親戚の家に身を寄せた。
- 要援護者への直接的支援をするはずが、支援を待つ人を捜すための調査が長く続いた。福祉サービス事業所、避難所の住民、民生委員、養護学校の先生（OB情報として）を訪ねまわり、わずかな情報からたどり着いていく地道な作業。
- 1人出会うと、あそこにも困っている人がいるはずだと、また1人、また1人と、支援を待つ障害者に会っていった。
- 支援ニーズの時系列の中での変化…当初は障害者団体を中心に不足する物資を届けていたので、次第に個人宅に替わり、物資だけでなく、入浴介助、買い物、見守り、通院支援、IT支援等の人的支援に。





## 災害のたび障害者が直面する課題

- 一般避難所では障害者が避難生活を送ることが不可能。
  - 原因…避難所の運営側が障害特性に無知、無理解。
  - 「みんなが困っているのだ」「障害者だけ特別扱いするわけにはいかない」「わがままを言うな」「迷惑だ」
  - 多様なニーズへの対応を拒否される構造。
- ↓
- 一度避難しても周囲の理解が得られず、避難所を出る。
  - トイレにいけない、横になれない。
  - 周囲から迷惑だと言われることを心配して避難を断念。
- 災害時にも、「他の者との平等を基礎として」障害者も避難できる環境が提供されるべきでは？

223

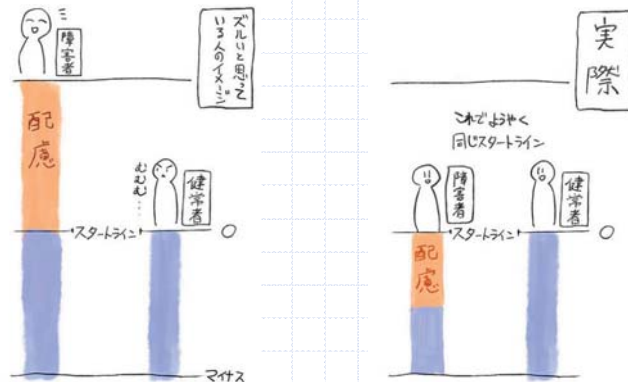
## 求められる『合理的配慮』

- 「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律」  
障害による差別を解消することを目的（2016年4月施行）  
全ての国民が障がいの有無によって分け隔てられることなく尊重し合う社会をめざす
- この法律により注目されているのが、国や地方公共団体に義務化された『合理的配慮』（民間は努力義務）
- 『合理的配慮』とは、障害のある本人や家族の要望を聞き、合意形成を図った上で、個人個人に合った支援を行うというもの  
過度な負担が生じない限り、この配慮は認められる
- 障害者との建設的対話がカギ  
「関わったことがないから分からない」  
⇒分からないままにしておく配慮は生まれない

225

## 健常者からよく出る意見・疑問

- ① 災害のとき大変なのは障害者だけでない  
・ どうして障害者だけが優遇されるのか？  
・ 特定の子ばかり気にかけて、ひいきじゃないか？
- ② 原因 = 障害者だけズルいという勘違い



224

## 医学モデルと社会モデル

	医学モデル	社会モデル
障害とは	異常 あってはならないもの、克服すべきもの	個性 多様な個人の属性の一つ
社会的不利益の原因	個人の機能障害、能力障害	社会の側の障壁、排除
自立とは	自分の障害を克服し、できるだけ他人の援助を受けないこと	社会の側の障壁を取り除くことで障害者の生活環境を広げ、自分らしい暮らし方を自ら決め生活
障害への対策	根絶、予防、保護	差別禁止 社会的インクルージョン
社会適応の手段	リハビリ	社会側の改善による
社会保障の課題	保健、福祉	人権問題

# 「合理的配慮」とは

(Reasonable Accommodation)



## 国連・障害者権利条約（2006年）

### ①直接的差別

- ・障害を理由に、ほかの人と違う取り扱い（区別）をされること。

### ②間接的差別

- ・障害を理由としていないが、結果的に違う扱いをされること。

### ③合理的配慮をしないこと

- ・機会の平等のための調整や配慮が足りないこと。

⇒必要な配慮を行うのは社会的責務

人はみな権利の主体であり、義務の主体

障害者権利条約でいう「合理的配慮」とは、人の権利の問題を人の義務の問題として考えること

障害者は特別な配慮を求めているのではない  
障害のない人と同じように生活したいだけ

# 指定避難所の問題

## ①バリアフリー化…段差解消、BFトイレ併設

## ②プライバシー保護…間仕切り等の備蓄

## ③情報保障…文字情報、手話通訳者派遣、音声案内、移動支援、多言語対応

## ④障害特性への理解…精神障害や内部障害、自閉症、発達障害など見た目で見えない障害者が気づかれにくい

# 指定避難所の問題

- ・障害者は避難所へ避難したくても避難できず、倒壊の危険のある自宅に身を潜め、余震に震えていた。
- ・学校施設（体育館等）における合理的配慮の欠如。
- ・段差があって自力での移動が困難。
- ・使用できるトイレがない。
- ・プライバシーのない空間の中、寝たきりの人などは大衆の面前でオムツ替えせざるをえず、最低限の人権すら守られない。
- ・「あなたのような人が来るところではない」と門前払いされることも。
- ・避難所において障害者は市民として認められていない実態。人権の問題

# 福祉避難所をめぐって

- ・福祉避難所では介護を受けられない。言葉の響きから「介護を受けられる」イメージだが、現実はずらう。
- ・福祉避難所の機能として、介護の必要な人は入所施設へつなぐことになっている。
- ・指定を受けていない施設・事業所が緊急期の福祉避難所的な機能を果たしてきた。
- ・指定を受けていないところは自費（持ち出し）。福島の避難者の場合562万円（360万に減額）。
- ・一方で、特養等には近隣の住民が大勢押し寄せて、介護の必要な人を受け入れる上で支障。
- ・他方で、介護施設・事業所ではマンパワーの問題。スタッフが被災して出てこられない。

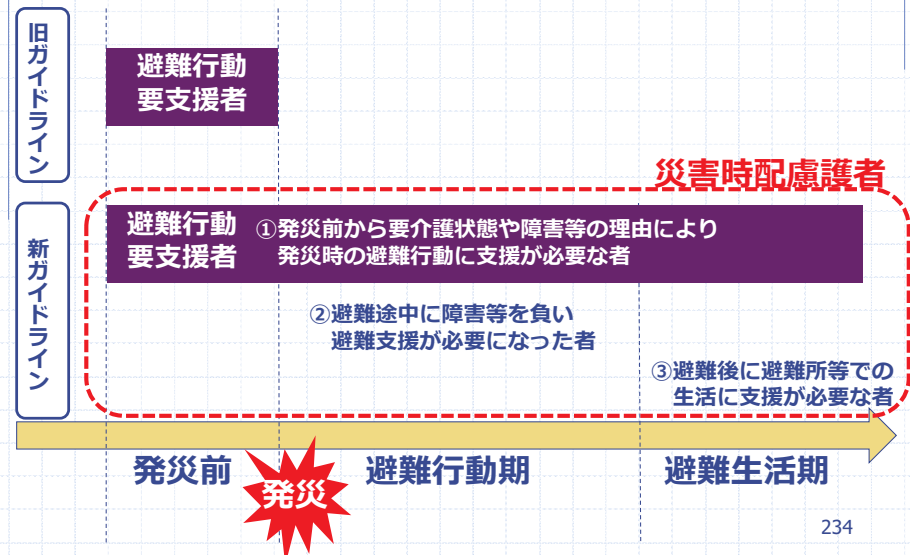
中央防災会議 2012/7/31

## 防災対策推進検討会議最終報告

- ◎ 災害発生時、官民が連携し資源の大量・集中投入
- 平時から福祉避難所となる福祉施設等を決めておき、**施設間の人材応援の仕組みを構築すべき**である。被災直後は、多くの高齢者や障がい者等の避難所への避難があることから、人材を避難所に投入し、迅速かつ適切に福祉避難所への移動を行うべきである。
- **災害時要援護者の避難の円滑化のため、地域の自主防災組織、民生委員・児童委員、介護事業者、ボランティア等の多様な主体による支援体制を整備すべき**である。また、各地域で避難のシミュレーションの実施を推進すべきである。

221

## 災害時要配慮者の概念整理



## 災害対策基本法の改正

2013/6

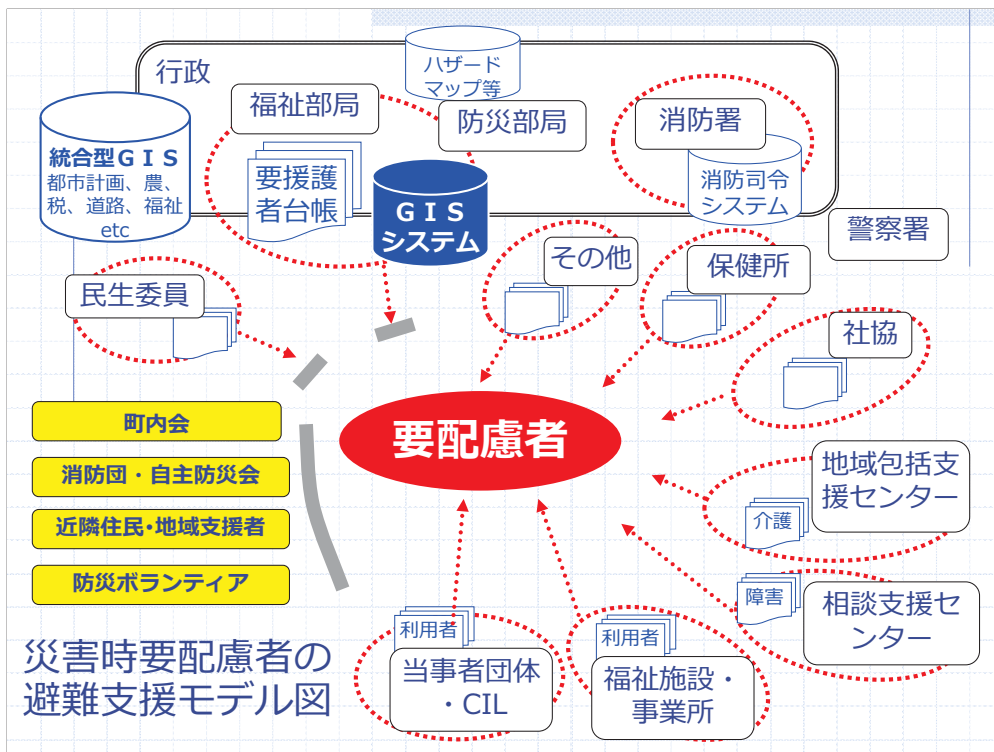
- 要援護者名簿の整備と開示（法的根拠）  
高齢者、障害者等の災害時の避難に特に配慮を要する者について名簿を作成し、本人からの同意を得て消防、民生委員等の関係者にあらかじめ情報提供  
名簿の作成に際し必要な個人情報を利用できる
- 緊急時避難場所（法的根拠）  
安全性等の一定の基準を満たす施設又は場所を、緊急時の避難場所としてあらかじめ市区町村が指定  
※学校等の一定期間滞在するための避難所と区別

参考 2012/6の改正

- 多様な主体の参画による地域の防災力の向上

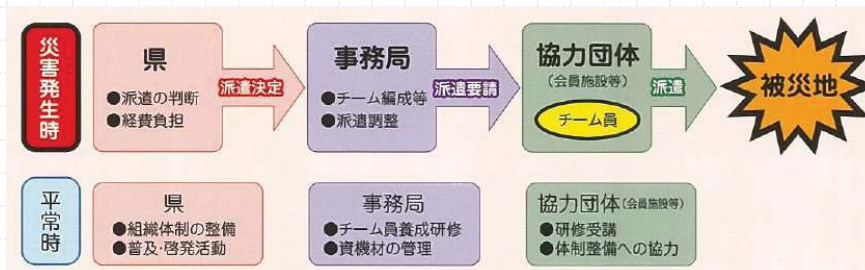
## ポイント 弱さの情報発信・情報共有

- ① 多様な主体の存在  
地域防災に役立つ情報や意見の集約、発見、議論の場づくり、顔の見える関係づくり
- ② 公民協働型防災DB  
分散・相互運用 ⇒ eコママップ
- ③ きめ細かな地域防災マップ作成  
防災訓練・タウンウォッチングの成果を蓄積  
住民（当事者・支援者）どうし顔の見える関係  
個人単位、コミュニティ単位でのマップ作成支援
- ④ 災害リスク情報の収集・発信・共有  
リスク認知→地域防災マップ、被害想定、体制整備
- ⑤ 災害リスクシナリオの作成支援  
災害事例、被災体験、制度、推奨行動



## 岩手県災害派遣福祉チーム H25~

- 団体等との派遣協定に基づき、社会福祉士、介護福祉士、精神保健福祉士、等福祉専門職で一定の研修を受けた者をチーム員として登録し、災害救助法が適用となる程度の大規模災害発生時に4~6人程度で1チームを編成し、災害時に避難所等において支援活動を行う。



## 東日本大震災における厚労省の介護職員等派遣事業 2011/3-4

- 8000人の応募があったにもかかわらず、**実際に派遣されたのはわずか7.5% (600人)**。
- 国から県、県から被災自治体に照会文書は届いても、被災自治体は機能を失い、現場のニーズを挙げる事ができなかった。
- 国や県、中央の組織が前面に出て、アウトリーチで現場の声を拾い支援を届ける仕組みを作らないとだめ。

### 参考 2007年中越沖地震

3年前の中越地震の教訓を活かし、県が主導する中、①福祉避難所への県内外の介護職員派遣、②柏崎市では障害者名簿を民間2団体に開示して安否確認を見事に実施。県からの応援部隊が加わって初めて実現した。被災自治体と地域内の民間の力だけでは解決しない。

## 災害時要配慮者支援に関する先進例

# A 福祉避難所開設のモデル

新潟県柏崎市・中越沖地震2007

- ① 新潟県+県老協主導
  - 中越地震2004の教訓を活かし、いち早く決断
- ② 最大8箇所開設 105人 延べ1,368人
- ③ 介護スタッフの派遣要請
  - 県と全国老協へ「その場で自分で判断できるレベルの職員を」
  - 県外685+県内399(長岡三古312)=のべ1084名
- ④ スタッフの寝る場所、移動手段、情報などの拠点の確保
- ⑤ 対象者の誘導(選定)
  - 老協・福祉施設職員等
  - PT、OT、歯科医師会等が巡回
- ⑥ 運営
  - 避難所...派遣保健師
  - 在宅者...ケアマネ・包括支援C
- ⑦ 課題
  - 保健師との連携、現場の判断と裁量権
  - **プライバシー確保**
  - **介護保険モデルのため障害者の不適合があった**

# C 障害当事者が地域防災のエキスパートに

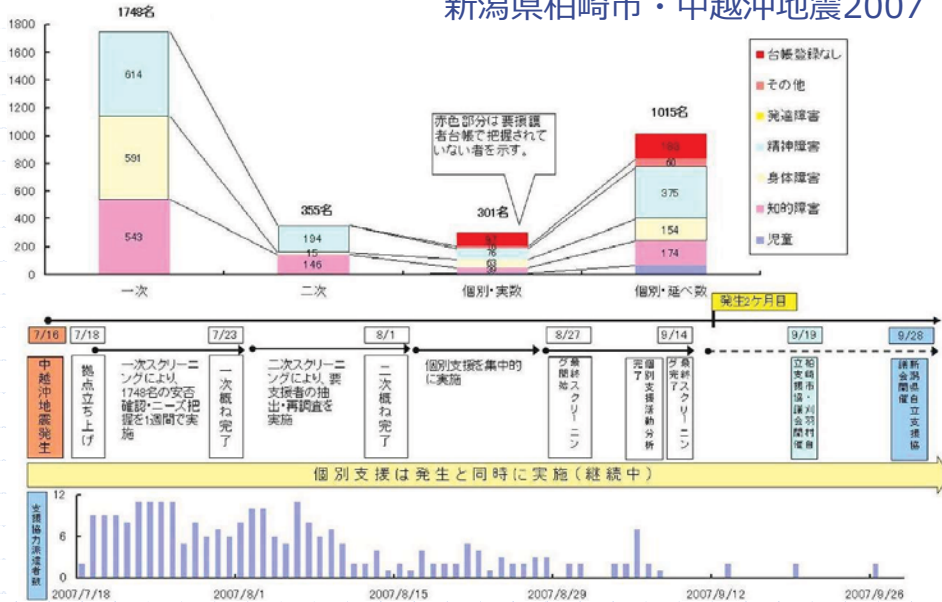
北海道浦河町・べてるの家

- ① 北海道浦河町・べてるの家の取り組み
  - 障害特性に合わせた支援
  - 年4回夏冬昼夜の避難訓練⇒住民が避難経路を学習
- ② ほっとかれれば要援護者、苦手を活かせばモデル
  - 困難を抱えているからこそ理解でき、災害支援のエキスパートになれることを実証
  - **弱さの情報公開**
- ③ 一人ひとりの困りごとニーズを把握
  - 要援護者は災害に弱い典型
  - 自分たちの心配から出発
- ④ 秘訣
  - 研究機関の介入
  - **役場が舞台づくり**

# B 障害者への安否確認と個別支援の経過

資料提供 茨内地域生活支援センター  
障害者相談支援センターの活動全体像

新潟県柏崎市・中越沖地震2007



# D 中山間地における助け合いの仕組み作り

兵庫県佐用町

- ① 平成21年台風9号災害を教訓に
  - 死者 18名、行方不明者 2名、負傷者 1名
  - 避難中に命を落とす
- ② 災害時、行政だけでは命を守れない
  - 住民自身が判断して適切な行動取ることをめざして、防災マップ講習会を開催。「行政が考えるよりも具体的」「地域ならではの危険箇所の把握が反映された」
- ③ 根っ子には危機感
  - 一人暮らし高齢者は約7000人、75歳以上は6000人。その人たちを対象にしてしまうと、全員が要援護者になってしまう。
  - 人口減少の現実。「職員は減るけど面積は減らんぞ」「どないするんや」という危機感。
- ④ 防災マップから支え合いマップへ
  - 防災だけでなく、日常のコミュニティをいかに強固にしていくか。

# E 都市部における助け合いの仕組み作り

名古屋市昭和区陶生町内会

- ① 町内会独自の防災名簿作成 (名古屋市助け合いの仕組み作り事業)
  - 防災名簿の回収の悪いところは、普段回覧板も回っていない。そういうところは、空き巣や犯罪が多い。
  - 災害時の支援の要否の欄では「要」の所が意外と多かった。
  - 住民の中には脳性まひの人や精神障害と思われる人、外国人などもある。  
⇒どうやって関わってよいか分からない
- ② 安否確認訓練、初期消火訓練、救出救護訓練
  - 学区の避難訓練時に町内会独自に実施。  
⇒黄色いハンカチと呼子笛
- ③ 日頃の関係づくり
  - 焼き芋大会。
  - 高齢者世帯のゴミ出し支援。
  - 「歴史と文化を守る会」「福祉マップ作成」

257

# 避難三原則

大いなる自然の営みに畏敬の念をもち、行政に委ねることなく、自らの命を守ることに主体的たれ (群馬大学 片田敏孝教授)

- ① 想定にとらわれるな  
行政の防災はあくまで想定に基づくもの。その想定を越える事態も当然あり得る。  
ハザードマップに示される〇〇危険区域は、あくまで防災施設を建設する際の想定外力であって、それ以上の災害が起こる可能性がある。
- ② 最善を尽くせ  
大いなる自然の振る舞いの中でできることは、その状況下で最善を尽くすことだけ。  
「ここまで来れば大丈夫だろう」ではなく、その時できる最善の対応行動をとれ。
- ③ 率先避難者たれ  
「正常化の偏見」を打ち破る…非常事態時、人は避難するという意志決定ができない。  
いざという時には、まず自分が率先して避難すること。その姿を見てたり人も避難するようになり、結果的に多くの人の命を救うことが可能となる。

# F 津波防災教育により子ども犠牲者ゼロ

釜石市@東日本大震災

- ① 東日本大震災で、釜石は子ども犠牲者ゼロ  
釜石市の小学生1,927人、中学生999人のうち、津波襲来時に学校の管理下にあった児童・生徒については、1人の犠牲者もださなかった。  
市内の幼稚園児、保育園児も、犠牲者はゼロ。  
↑
- ② 群馬大学災害社会工学研究室 (片田敏孝教授)  
学校における津波防災教育『釜石市津波防災教育の手引き』平成20年度、文科省「防災教育支援モデル地域事業」に



地域の地図を使って避難場所を確認 (小学生・中学生)



訓練では低学年やけが人の避難をリヤカーで支援



小学校で習った内容を復習 (中学生)

265

# G 日頃の地域の繋がりが活きた

宮城県石巻市@東日本大震災

- 14歳女性、中学2年
- 胃ろうによる経管栄養摂取
- 小学校の教室の隅で車いすに乗って避難所生活
- 主な介助者は母親 (父親も無事)
- 名古屋から持っていった滅菌精製水や経管栄養剤などを届けとても喜ばれた (3/23石巻市・湊小学校)



# H 近くの仲間、遠くの仲間の連携

福島@東日本大震災

3/18 ゆめ風基金と滋賀の仲間が支援物資と一緒に来る  
3/19 県内5団体が集まり支援センター立ち上げ

- 福島県自立生活センター協議会
  - きょうされん福島県支部
  - A L S 協会福島県支部
  - 相談支援事業所ネットワーク
- 異なる障害種別の地元の組織が連携  
⇒支援センターたちあげ

以前からのつながりが生きた

4/6 手狭になったので新事務所立へ移転

- 県内32団体が集まり「JDF被災地障がい者支援センターふくしま」設立

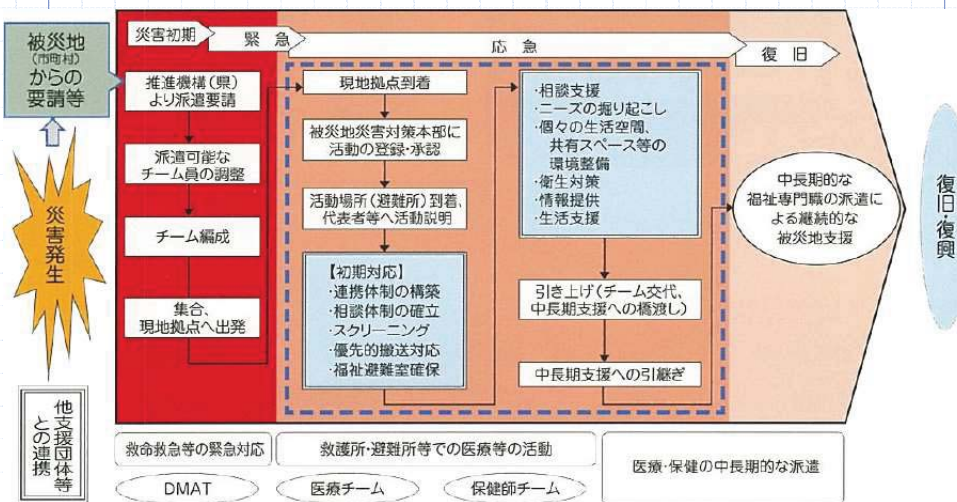
5~8月 南相馬市で安否確認  
実態調査の結果を市長に提出



岩手県災害福祉広域支援機構パンフレットより

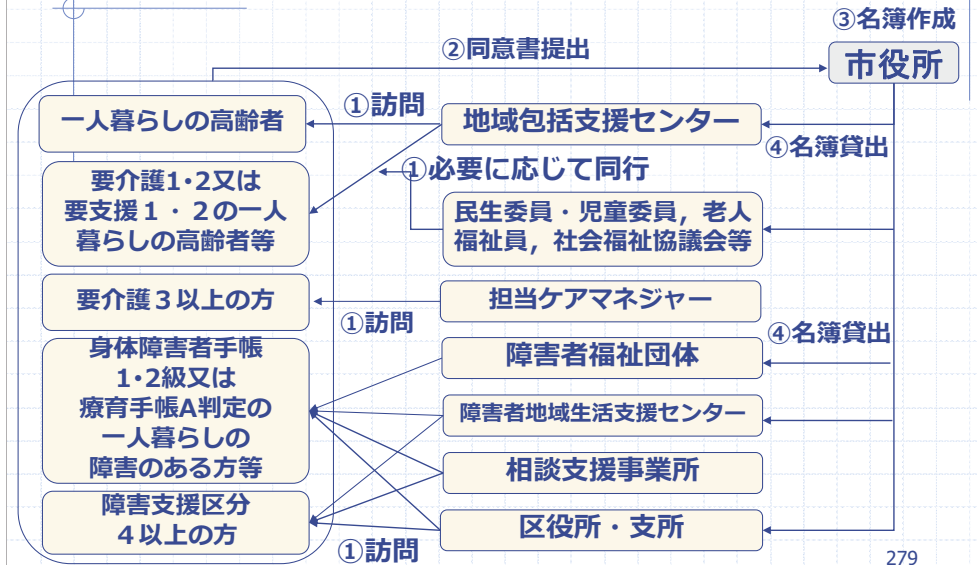
# I 岩手県災害派遣福祉チーム

## 活動イメージ



# J 地域における見守り活動促進事業

京都市



2014/1/20 国際防災・人道支援フォーラム

# 立木茂雄先生

同志社大学社会学部教授

1. 災害時、障害者と高齢者に被害が集中する。
2. 被害は社会のもつ危険な条件に由来する。脆弱性の根本を考える必要がある。
3. 根源的な原因は、当事者が意志決定の過程から疎外されていることにある。
4. 減災にはソーシャルインクルージョンが不可欠。
5. インクルージョンは、国や自治体の単位だけでなく、地域コミュニティの単位で実現する必要がある。

- 福祉の中に防災の視点を
- 福祉の地域化
- 地域の福祉化

