

## 災害時要配慮者の当事者力を高める手法の開発 —兵庫県および大阪府での実施事例から—

The Capacity-Building of People with Functional Needs in Time of Disasters:  
Action Research in Hyogo and Osaka

○松川 杏寧<sup>1</sup>, 川見 文紀<sup>2</sup>, 辻岡 綾<sup>2</sup>, 木作 尚子<sup>1</sup>, 立木 茂雄<sup>3</sup>  
Anna MATSUKAWA<sup>1</sup>, Fuminori KAWAMI<sup>2</sup>, Aya TSUJIOKA<sup>1</sup>, Naoko KISAKU and  
Shigeo TATSUKI<sup>3</sup>

<sup>1</sup> 人と防災未来センター

Disaster Reduction and Human Renovation institution.

<sup>2</sup> 同志社大学大学院 社会学研究科

Graduate School of Sociology, Doshisha University.

<sup>3</sup> 同志社大学社会学部

Department of Sociology, Doshisha University.

Older and/or disabled people have been known to suffer more serious damages in disasters. After the Great East Japan Earthquake, A three-year project was launched in Beppu City in 2016 that led to the standard operation procedure (SOP) for assessment, informal human resources matching, and disaster response simulation during disaster drills. In 2018, Hyogo prefecture initiated the Beppu-model SOP utilization grant program. Ibaraki city, Osaka prefecture also tried the Beppu-model SOP utilization on their own. This paper concludes with the action research in those two municipalities to ensure the runability of the Beppu Model SOP implementation/utilization project.

**Keywords** : people with functional needs in time of disasters, disaster care plan, Beppu model, action research

### 1. はじめに

#### (1) 問題意識

災害発生の頻度が高い日本において、防災・減災の取り組みが進む一方、同じような被害、同じような課題が継続的に積み重ねられているという問題がある。特にその傾向が強いのが、高齢者や障がい者などの「災害時要配慮者」への被害に集中である。2018年に発生した平成30年豪雨水害は中国地方を中心に甚大な被害をもたらしたが、マスメディアなどで大きく取り上げられた地域の一つに岡山県倉敷市真備町がある。町の4分の1が浸水したこの地区では、51人の死者がでた。そしてその8割に近い42人が、避難行動要支援者名簿に名前が記載されていた災害時要配慮者であった<sup>1)</sup>。

避難行動要支援者や災害時要配慮者と呼ばれる高齢者や障がい者、乳幼児、妊産婦など、災害時に適切な配慮が必要となる方々（以下、「災害時要配慮者」に統一する）への取り組みが本格的に進められるきっかけになったのは、2004年7月に発生した新潟・福島豪雨水害である<sup>2)</sup>。この水害で高齢者に被害が集中したことを受けて、「集中豪雨時等における情報伝達及び高齢者等の避難支援に関する検討会」が発足し、2005年3月に「災害時要支援者の避難支援ガイドライン」（以下、「要支援者ガイドライン」とする）が内閣府から公開された。

この取り組みにより災害時要配慮者への被害集中は解消されなかった。その事実を日本社会に突き付けたのが2011年の東日本大震災であった。東日本大震災で甚大な被害を受けた東北3県、岩手県、宮城県、福島県において、障がいのある人の死亡率は全体死亡率の約2倍であ

ったという報告は、メディアを通じて広く知られている。この事態を受けて、国全体で災害対応や事前の防災・減災について本格的な見直しが必要とされた。そのうちの一部が2013年の「災害対策基本法」の改正とそれに伴う「避難行動要支援者の避難行動に関する取り組み指針」の発表（2018年8月）であった。

上記のように国全体に取り組みを行っているが、そもそもなぜ災害時要配慮者への被害の偏りが長く続くのか、その根本原因を探る必要がある。その原因を明らかにするために、東日本大震災での被害の偏りに地域差があった事実について、目を向ける必要がある。東日本大震災で大きな被害を受けた岩手県、宮城県、福島県の3県で、障がいのある人の死亡率と全体の死亡率の比率を比較すると、障がいのある人の死亡率が全体死亡率を2倍以上上回っているのは宮城県のみであり（2.3倍）、岩手県は1.3倍、福島県は0.8倍となっていた<sup>3)</sup>。この地域差について立木<sup>3)</sup>は、平時の福祉サービスと災害時を見越した防災対策をまったく別のものとして考えている縦割り型の取り組み方が根本原因であるとしている。障がいのある人の死亡率がもっとも高かった宮城県は、被災3県の中でもっともノーマライゼーション（障がいのある人が在宅で生活できるような福祉サービスと地域づくりをめざした施策）が進んでいる、いわば福祉の先進地域であった。しかしその進んだ福祉は、平時における在宅支援や介護といった福祉サービスの提供についての取り組みしかされていない。災害などの緊急時は、公的サービスは一時的に中断せざるを得ない。そのような事態における対策が抜け落ちていたのである。つまり東日本

大震災において災害時要配慮者により多くの被害が発生した根本原因は、平時の福祉サービスと災害時の防災・減災対策の乖離であった。この根本原因の解決しない限り、実効性のある要配慮者対策を見つけることは難しいと言える。

## (2) 先行研究

### ①個別支援計画

被害の偏りの根本原因である平時と災害時の取り組みの乖離を解決するには、一人の個人を平時・災害時問わずシームレスに必要な資源とつなぐ取り組みが必要である。この一人の個人を平時・災害時問わずシームレスに必要な資源とつなぐ取り組みにもっとも近い形の取り組みが、前述の「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」の中で推奨されている「個別避難支援計画の策定」である。この取組指針は、2013年の災害対策基本法の改定を受けて「要援護者ガイドライン」の全面改訂として作成されたものである。この取組指針の中で、避難行動要支援者名簿の作成が市町村長に対して義務付けている。しかし、義務付けられているのは名簿の作成のだけで、名簿の活用（名簿の地域での共有化）や個別支援計画策定は推奨されるにとどまっている。2018年2月の時点で、個別支援計画の策定が完了している避難行動要支援者は、全国的に見て名簿に掲載されているうちの11.2%にとどまっていることが調査より明らかになっている。法的義務がないことも、この個別計画の策定が進んでいない現状の一端である。

個別計画策定を進めるために欠かせないのが、当事者である災害時要配慮者の計画策定への主体的な参画である。2015年の国連防災世界会議で提唱された仙台防災枠組（Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030、以下、SFDRRとする）では、「私たちのことを、私たち抜きに決めないで(Nothing About Us Without Us)」という理念が大きく取り上げられた。これは障害者権利条約を作成するにあたって世界中の障がい者の間でスローガンとして用いられたものであり、その条約の根幹をなす理念である。SFDRRはこの理念にもとづき、障害のある人自身が声を上げ防災・減災の取り組みに参画する「インクルーシブ防災」の重要性と必要性を明記している。つまり、この理念にのっとって取り組みを進めることは、災害にそなえるべき当事者個人を中心に置いて防災・減災について考えることにつながる。当事者個人が社会とかかわりを持つ中で生じる困難について、個人の側に立ってよりそい支援すること、つまり個人の社会関係の主体的側面に立って考える、社会福祉の視点から災害時の困難について考える取り組みが必要である。

### ②障がいの社会モデル

社会福祉の視点に立って考えるとき、必要となる考え方が「障がいの社会モデル」の考え方である。障害の社会モデルとは、従来の障害の医療モデルが、障がいおよび障がいによる生きづらさの原因を、障がい者個人の身体的な特性である「インペアメント」に求めるのに対して、ある特性を持つ個人に対して行動を制約し社会参加を制限している、社会の制度やしきみ、価値観、デザインによる障壁に求めており、結果的に不利益を被ることを「ディスアビリティ（障がい）」と定義する考え方である。つまり、不利益である障がいを解消する責任は障がい当事者個人に帰属するのではなく、社会全体が負うべきものであるという考え方である<sup>43)</sup>。

2014年に障害者権利条約に批准して以降、日本国内でも障がいの社会モデルにもとづき、障害を理由とした差

別を解消し、合理的配慮がつつがなく提供される社会をめざし、法制度の整備を行ってきた。その一つが、2014年に施行された「障害者差別解消法」があげられる。この法律の施行によって、災害時においても合理的配慮の提供が求められるようになった。個別避難支援計画の策定を進めるには、この障がいの社会モデルの視点で防災・減災を考えることができるよう、市民全体に伝え広めていくことと、当事者自身が声を上げて主体的に社会とかかわれるような場づくりが必要になる。当事者が声を上げて、自ら社会の変革を促していくことを「エンパワメント」と呼ぶ。防災・減災における当事者のエンパワメントを推進するには、災害に関して当事者自身が我がこと意識をもって考え、正しい判断を下すための基礎的な能力である「防災リテラシー」の向上が求められる。

### ③防災リテラシー

「防災リテラシー」とは、災害に対する基本的な能力<sup>6)</sup>のことで、「脅威の理解」、「そなえの実施」、「とっさの行動に対する自信」の3つの要素によって成り立っている<sup>7)</sup>。この概念は、障がい者、健常者を問わず、すべての人に対して使用可能な概念であり、災害における様々な場面、特に自身や家族の命を災害から守るために行動しなければならない発災直前から発災直後にかけて、もっとも求められる能力である。防災リテラシーが十分でない場合、避難勧告や避難指示といった災害に対する予報や、災害発生に対して、正しい判断を行い適切な対応を取ることができない。川見ほか（2016）<sup>8)</sup>によれば、個人の防災リテラシーが高い場合、その個人は災害等の不確実な損失へのリスクに対して、適切に意思決定を行い、リスクを回避する行動をとることができるとしている。

防災リテラシーそのものは、すべての人に対して求められる能力であるが、特に要配慮者にはその向上が求められる。現在の日本社会において、このエンパワメントが十分に進められ、必要な合理的配慮がなされているかというとはそうではない。前述の制度で後押しはされているものの、特に障害当事者は未だ排除されている。多くの障害当事者は地域の避難訓練はおろか、地域活動に参加することにも多くの障壁によってさげらされている。つまり排除されることによって一般的な平均より防災リテラシーが低い状態に置かれているのである。これを解消しなければ、いざというときに彼らの命を救うための判断や行動を彼ら自身で行うことは難しい。

そして何より、防災リテラシーは障害当事者たち自身が、自身の防災力向上のため高める必要があると考える能力そのものであった。本研究では防災リテラシーを測定する手法として、房ほか（2017）<sup>9)</sup>が開発した防災リテラシー尺度を用いた。この尺度は、障がい当事者ワークショップおよびインタビュー調査から52項目（うち「脅威の理解」12項目、「そなえ」24項目、「とっさの行動」16項目）の予備尺度を作成し、別府市での社会調査データを用いて主成分分析及び信頼性分析を実施して尺度を精査し、信頼性の高い尺度項目として「脅威の理解」12項目、「そなえ」18項目、「とっさの行動」16項目の計46項目を採用したものである。この尺度を用いた防災リテラシー調査を、2016年1月15日に実施された別府市亀川地区古市町での障がいのある人の避難訓練の前後で実施したところ、3つの概念のうち「とっさの行動」のみが向上していた。このことから、避難訓練への参加だけでは十分に防災リテラシーを向上できるとは言えず、脅威を理解し、必要なそなえを実行することができるよ

うに、災害に関する知識のインプットや、障がい当事者が自身の日常生活を見直すきっかけが必要であった。

これを受けて開発されたのが、大分県別府市で実際に実施されている「災害時ケアプラン作成事業」から生み出された「別府モデル」という仕組みである。別府市では、とくに障がいのある人たちに着目し、彼らが自分自身で防災リテラシーを高め、地域の住民とともにインクルーシブな防災を実践する仕組みを作り、それを継続的に維持するための手立てを検討している。松川ほか(2018)はその現場をフィールド調査し、災害時ケアプラン作成手法の標準化を行った。

### (3) 目的と意義

本研究の目的は、この標準化された手続きを用いて、別府市以外の自治体でも横展開を実施することである。これにより、インクルーシブ防災を日本全体で実施するためのプラットフォームになり、災害時要配慮者全体の防災・減災の取り組みを底上げすることにつながると考える。インクルーシブ防災を実践し、2015年9月の国連サミットで採択された「持続可能な開発のための2030アジェンダ」にて記載された「持続可能な開発目標(SDGs)」における「ひとりも取り残さない防災」を全国的に展開させる基盤づくりに寄与できると考える。

## 2. 研究方法

### (1) 対象地域

今回の研究で対象となった地域は2か所である。1か所目が兵庫県播磨町、2か所目が大阪府茨木市である。

兵庫県播磨町は兵庫県の南側、瀬戸内海に面した沿岸部にあり、明石市と加古川市のちょうど間ぐらいに位置している。町の面積は9.13平方キロメートルと兵庫県で最も小さく、その3割が海を埋め立てた人工島である。これらの人工島では一般機械器具製造、化学工業を中心とする約60数社が操業し、その製造出荷額は県下でも上位にランクされている。2019年3月末時点での人口は34,609人でそのうち65歳以上の高齢者が占める割合は26.65%である。ほかの多くの地域と同じく高齢化が進行し、緩やかに人口が減少しておる小さな自治体である。瀬戸内海に面していることから南海トラフ巨大地震が発生した際には津波被害が想定されており、最大2.2mの津波が想定されており、1mの津波が到達するまで110分と想定されている。人工島を含む町の南半分では、浸水と液状化による被害が想定されている。

大阪府茨木市は、2018年度の大阪府北部の地震で高槻市とともに中心的な被害を受けた市町村である。総人口は2019年3月末時点で281,541人、世帯数は120,437世帯である。そのうち65歳以上の高齢者が23.5%を占めており、高齢化が顕著に進んでいる。地震による被害として2018年7月23日時点で、全壊3件、半壊65件、一部損壊が2,979件に上っている。その後の台風により被害が拡大し、未だにブルーシートで補強して風雨をしのいでいる建物も見られている。内陸部のため津波の心配はないが、山際などには土砂災害警戒区域も多く、6月の地震の際は土砂災害に伴う避難勧告も発令された地域があった。

### (2) 調査方法

本研究では、これまでに行った研究の成果である「別府モデル」の標準業務手順をもとに、それぞれの対象自治体の行政と連携し、モデル地区1か所を選定し、そこで複数名分の災害時ケアプラン作成とその確認のための

避難訓練の実施を行った。その実施に際し、別府モデルの標準化にかかわった研究者が積極的に協働し、アクション・リサーチの形式で調査・実践を行った。

## 3. 結果

### (1) 兵庫県播磨町

この取り組みは2017年から2018年にかけての2年間の期間をかけて行われた。まずは行政内部で福祉グループと危機管理グループがつつがなく連携できるよう、職員や専門職による勉強会からスタートした。これを1年続け、モデル地区となるI地区を選定した。I地区在住の3名の障がい当事者を対象に実施した。もともと小さな地区であり、災害時ケアプラン避難行動編の作成に同意した3名(視覚障害、知的障害、知的障害で車椅子移動)は、地域の中でもともとある程度存在を知られていた。それぞれの平時のサービス等利用計画を立てている相談支援専門員が、プラン作りでは率先的に関わった。I地区は南海トラフ巨大地震発生時には津波による浸水が想定される地域で、町の北側への水平避難が推奨されている地域であった。

2年目の2018年は地域住民に対する福祉研修からスタートし、地域住民全体に要配慮者とともに避難すること、その際合理的配慮をどのように担保するのか、それを一緒に考えるための素地づくりが行われた。それと並行して相談支援専門員は、人と防災未来センターで実施した福祉専門職向け災害時ケアプランコーディネーター養成研修を受講し、別府モデルによる災害時ケアプラン作成に必要な知識や技術を身につけた。その後、それぞれの担当相談支援専門員が個別にアセスメントを行い、その結果をもとに自治会役員とともに調整会議を実施し、当事者と自治会役員、福祉専門職、行政職員が一緒になって、各障害当事者の避難プランについて検討した。結果、もともと庁の北側への水平避難が推奨されていたが、町として近くにある小学校への垂直避難にプランを変更し、災害時ケアプランの確認となる避難訓練の際は住民全員が小学校の3階へ避難することとなった。避難開始時には近隣の顔見知りの支援者が当事者宅に迎えに行き、住民全員がいったん公園に集合し、全員ともに避難する計画となった。

避難訓練当日、集合してからの班ごとの点呼や避難経路の移動、閉まっている小学校の校門の南京錠の切断など、所々に課題も明らかになった。垂直避難のため、車椅子ごと3階まで持ち上げて運ぶ必要があった。プランを作成した3名以外にも、有志が車椅子利用者の役や視覚障害者の役をやり、より合理的配慮の提供について、考えられるような取り組みも実施された。

結果として、3名の避難行動に関する災害時ケアプランは、おおむね実行可能なものとして作成された。また彼ら自身でそなえるべきことを改めて自覚することができた。なにより、当事者本人やその家族が、互いに助け合いながら命を守るための避難訓練への参加によって、必要な支援を自分から声を上げて求めること、そのために自分たちの抱える困難を地域住民と共有することの必要性を実感したことが大きな収穫と言える。

### (2) 大阪府茨木市

大阪府茨木市での取り組みは播磨町と違い、福祉避難所を抱える地域からの申し出で取り組みが始まった。I地区にある市の福祉施設からの申し出で、近隣地区の住民と協働で災害時ケアプラン作成をモデル的に実施した



いというものであった。半年以下という非常に短い期間で準備を行い、プランの作成と避難訓練の実施までを行った。

短期間での実施が可能となった理由の一つが、茨木市で形成されているセーフティネット会議という会議体の存在が大きい。その活発さに差はあれど、おおむねほぼ市全域で形成されているセーフティネット会議は、小学校区単位で形成されている平時のケア会議を行う会議体である。小学校区内の自治会役員、民生・児童委員、福祉委員、教員などが集まり、コミュニティ・ソーシャルワーカーが音頭を取って定期的に会議を行っている。平時から個人名やイニシャルを用いて住民個人について会議を行っており、その会議への参加者には守秘義務が課されている。この会議体をそのまま災害時ケアプラン調整会議の場とすることで、播磨町で行ったような事前の調整や勉強会をスキップして、災害時ケアプラン作成に組み合わせたのである。

T 地区では知的障害児一人と高齢者一人の計 2 名の災害時ケアプランを作成した。常からのケア会議ですでに知られている人たちで、人となりや日々の生活における課題などはすでに知られていた。しかし災害時となると新たに考えなくてはならない課題、例えば避難所に持参する荷物や薬の保管場所などについては新たに情報共有された。

作成されたプランは、避難所となる福祉施設から改めて迎えに行くというもので、避難経路や避難行動そのものというより、当事者や家族の避難のための準備やだんどりを一度試してみるといった内容となった。実際の避難訓練ではあらかじめ準備がされており、比較的スムーズに実行された。ただ、参加者は自治会役員など関係者のみで、地域住民全体のみならずで逃げるインクルーシブな避難訓練とはならなかった。また、改めて課題も確認された。例えば、障害児の親は、我が子の避難や避難生活には心を砕いているが、それらがすべて親自身が無傷で無事である前提で考えられていた。すべての可能性を想定するのは難しいが、想像力を働かせ最悪の想定を考えてそなえを自覚することの必要性が改めて明らかになった。

#### 4. 考察

2018 年度に実施した 2 か所での災害時ケアプラン作成のアクション・リサーチの結果、次の 3 点が明らかとなった。

1) 行政内部において、確実に福祉部局と危機管理部局の協働・連携が必須であること。

播磨町では福祉部局がリードする形で、茨木市では福祉部局発案で危機管理部局が調整する形で取り組みが進められた。次年度以降の取り組みの持続可能性を検討したとき、播磨町では人事異動があり危機管理部局の動きが多少鈍くなってしまった印象があった。一方茨木市は、継続的に福祉部局と危機管理部局の間で人事異動が行われており、継続的な取り組みの実施を模索していた。

2) 単発のイベントで終わらせず持続可能なしくみにするには、平時の地域活動との連動が望ましいこと。

前述の通り、茨木市で短期間での実施を可能にしたセーフティネット会議の存在は、茨木市における災害時要配慮者対策には重要な要素である。この会議体が平時かか活発に活動している地区は、比較的スムーズに災害時ケアプラン作成の取り組みが実施可能だろう。しかしこ

のような会議体が存在しない場合でも類似の活動がみられるならば、それと紐づけることで無理なく実施が可能と言える。問題はそのような会議体や活動がない地域で、それについては一から作るにしても持続可能になるようなしなかけが必要となると考える。

3) 取り組みの初めに、地域住民、少なくとも自治会役員全体と、取り組みのミッションの共有が必要であること。

播磨町では何とかインクルーシブな避難訓練の実施に至ったが、参加した住民にその意味や重要性が伝わったかという点についてはまだ改善の余地がある。すべての住民にすべからく個別プランを知らせる必要はないが、この取り組みが持つ意味を知り、考える機会が持てるような契機は必要であったと考える。

2019 年度は本研究で行ったような取り組みを、兵庫県下 37 市町に広げて実施予定である。それに向けてより汎用性の高い災害時ケアプラン作成事業の在り方を引き続き模索する必要がある。

#### 謝辞

本研究は JSPS 科研費 17H00851「インクルーシブ防災学の構築と体系的実装」、日本財団助成金の助成を受けたものです。

#### 参考文献

- 1) Tatsuki, S., 2013, Old Age, Disability, and the Tohoku-Oki Earthquake, *Earthquake Spectra*, 29(S1), S403-S432.
- 2) 立木茂雄, 2016, 排除のない防災の展開が必要だ—仙台防災枠組みにいたる流れを概観する—, *消防防災の科学*, 123, 2016 年冬号, 21-26.
- 3) 立木茂雄, 2018, 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—, *生活協同組合研究*, 506(2018 年 3 月号), 14-21.
- 4) Oliver, M., 1990, *Politics of Disablement*, Macmillan (=三島亜紀子・山岸倫子・山森亮・横須賀俊司訳, 2006, 『障害の政治—イギリス障害学の原点, 明石書店) .
- 5) 星加良司, 2007, 障害とは何か—ディスアビリティの社会理論に向けて—, 生活書院.
- 6) 木村玲欧, 2013, 「防災リテラシーハブが目指すもの」第 13 回比較防災ワークショップ.
- 7) 林春男, 2016, 「推薦のことば」, 太田敏一・松野泉『防災リテラシー』I, 森北出版
- 8) 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 年兵庫県県民防災 11) 意識調査の結果をもとに」『地域安全学会論文集』29: 135-142.
- 9) 房艶旭・川見文紀・立木茂雄, 2017, 「障がい当事者向け防災リテラシー尺度の開発および当事者参画型防災訓練での試行」『地域安全学会梗概集』40, 183-186.
- 10) 松川杏寧・川見文紀・辻岡綾・立木茂雄, 「災害時要配慮者の当事者力を高める手法の開発—別府市災害時ケアプラン避難行動編作成の事例調査から—」『地域安全学会梗概集』42, 151-154.