

## □地域に根ざしたインクルーシブ防災

社会福祉法人仙台市障害者福祉協会会長  
東北福祉大学 教授 阿部 一彦

## はじめに

東日本大震災によって障害のある人々は大きな被害を受けた。宮城県内の障害者の死亡率は全住民の死亡率の2倍以上であった。障害者は、避難行動や避難生活に大きな困難を強いられた。仙台市内では東日本大震災の発災直後に市民の10人に1人にあたる10万6千人が指定避難所に殺到して混乱したので、障害者の多くは避難所に留まることができず、被災している自宅に戻らざるを得なかった。自宅に戻った後には食料などの入手が困難になった。避難所を利用した障害者でも、障害理解が不足していたので不安な生活を強いられた。福祉サービスも利用せず、障害者団体にも属していない多くの障害者の情報は把握困難（つながることが困難）で、孤立することも多く、さらに大きな困難を余儀なくされた。

本稿では、障害当事者団体の活動などを通して、誰一人取り残さないインクルーシブ防災について考える。

## 障害当事者団体の取組みと東日本大震災

約35年周期で大規模地震が起きている宮城県では、障害者団体も災害に備える取組みを行ってきた。仙台市障害者福祉協会は2005年にワークショップを開催し、地震に対する備えや配慮すべきこと等について共有した。また、東北福祉大学の呼びかけで、障害種別団体毎に災害時の対応や

支援の必要性を検討する機会をもち、「災害時要援護者支援マニュアル」を執筆して発行に協力した。

一方、協会には手話通訳、要約筆記、点訳、朗読のボランティア、ガイドヘルパー、運転ボランティア等を担う人々の参加、協力による災害時障害者専門ボランティアの養成・登録事業がある。この事業は2006年から仙台市障害者保健福祉計画に位置付けられている。

震災後は、会員名簿をもとに安否確認活動を行った。協会が運営する3ヶ所の障害者福祉センターでは福祉避難所を開設した。福祉避難所は一般避難所を巡回した保健師等の判断と紹介によって、必要な人々に利用された。

自宅避難者は食料・飲料水・日用品の入手に困難を生じる場合が数多くあったが、災害時障害者専門ボランティアの協力を得て調達・配送活動が行われた。また、加入団体や各会員から強く求められた情報入手については、行政等が発行する数多くの資料の中から、各種手続きや困難な生活に対応するための情報などを会報の臨時号として、文字版、点字版、音声版、メーリングリスト版としてそれぞれ、19回ずつ発行する活動を行った。日ごろ協会活動を支えている各種ボランティアの協力によって可能になったことである。協会は地域で暮らす身体障害者の障害種別団体等で構成され、約500人のボランティアが登録されている。

さらに、障害当事者団体として県外の支援団体の受け入れ等も行ったが、振り返ると障害のある

一人一人は地域で暮らしているのに、地域の人々とのつながりが希薄であるために困難を強いられることも多く、大いに反省した。地域の人々を巻き込むことが大事な課題になった。

## 地域への発信の重要性

震災に伴うさまざまな困難については、障害当事者（団体）で検討を重ね、課題を明確にし、それらの解消のための活動に取り組んだ。障害の種別を越えて話し合いを重ね、共有するとともに地域社会に発信する活動は重要だ。

これらの活動は、障害当事者、福祉関係者、大学関係者、行政関係者で組織された「障害者の減災を実現するイニシアティブ研究会」として行われた。同研究会では、福祉防災学の研究者である立木茂雄氏（同志社大学教授）とともに、各領域の課題を共有し、調査するとともに、当事者の視点を大切に国際フォーラム開催をふくめ、様々な機会に社会に発信することに努めた。参加した当事者（団体）がそれぞれの活動を振り返り、互いに理解を深めることはエンパワメントにつながる。これらの成果の一部は、国連防災世界会議（2015年3月）開催時にパブリックフォーラムを主催して社会に発信した。当事者主体でさまざまな関係者を巻き込み、さらにその輪を大きくしていくことはとても重要なことである。

## 震災後の状況・被災地の意識の変化など

仙台市では障害者保健福祉計画策定時にアンケート調査を行っているが、震災前には「事前に情報提供したくないが、災害時には支援してほしい」と答える障害者、家族が多かったが、震災後には「あらかじめ情報を提供して近所の人などに避難の手伝いをお願いしたい」と答える人が多くなった。障害者や家族の意識も変化している。障害を隠すのではなく、必要な支援をあらかじめお

願いすることは大事である。

災害時の避難支援や避難所運営などに関わるのは地域住民なので、地域の理解を進める必要がある。そこで、仙台市内に暮らし、被災を体験した障害のある人々を対象に、「災害時に困ったこと・配慮が必要なこと」について調査し、世界防災フォーラム（2017年11月）で報告した。

避難時の必要な配慮として、「一人で避難できないので、一緒に避難所まで行ってほしい。」「一人でいたので避難所までいくことができなかった。」という具体的な内容が挙げられた。仙台市内には、震災当時も登録者のリストを町内会などの地域団体に情報を提供する「災害時要援護者情報登録制度」があったが、当時は障害者だけを対象としたもので、登録者数はわずか356名であった（2011年3月）。しかし、その後は高齢者の登録も進み、2015年6月時点では、障害者3,935人、要介護（要支援）5,440人、一人暮らし等高齢者9,617人、その他1,833人で13,499人の登録者数となった。

避難所では、「椅子が必要なことを理解してほしい。」「トイレに行きやすいように居場所等の環境を整えてほしい。」「ゆっくりはつきり話してスムーズに情報が伝わるように配慮してほしい。」等が寄せられた。これらは、比較的配慮（合理的配慮）しやすいことである。現在の仙台市避難所運営マニュアルでは、避難者カードに記入することによって、個別的な配慮が行われるようになっている。

避難所の環境として、「仕切りを設ける等して安心できるスペースがほしい。」「障害があっても使える十分な数のトイレを設置してほしい。」という声も寄せられた。現在、避難所には簡易組み立て式の洋式トイレやテント式プライベートルームが備蓄されている。また、運営マニュアルには、洋式トイレは足の不自由な方等が優先的に使用すると記してある。仙台市内の指定避難所197か所のうち、196か所（平成29年10月現在）に

車いす利用者やオストメイトが利用できる「ひろびろトイレ」が設置されている。

当時は障害者福祉に関する変革の時であった。「私たちのことを私たち抜きに決めないで」を合言葉に障害者が参画して、障害者権利条約締結に向けた集中的な改革が展開されていた。障害者基本法が改正（2011）され、「障害」は個人の心身機能の障害と社会的障壁によって作り出されるという、障害の社会モデルが明記され、社会的障壁の除去が社会の責務として掲げられた。障害のある本人が、自らの社会的障壁を周りの人々に伝え、障害および障害者に対する理解の啓発につとめることは重要である。

## 多発する気象災害に備えて

平成30年7月豪雨（西日本豪雨）以後、気象災害が多発し、『自らの命は自らが守る』意識をもって自らの判断で避難行動することの重要性が指摘されている。

そこで、仙台市障害者福祉協会では「令和2年度災害時における専門ボランティア研修会」として「作ってみよう！マイ・タイムライン～自分や家族の取るべき行動につて～」を開催した。コロナ禍の中で、出席する人数は制限せざるを得なかったが、災害時専門ボランティア、障害者相談員、障害者団体会員が参加した。その後、コロナ禍の中で対面での取り組みの開催が困難になったが、この活動は障害のある一人一人に拡げていく必要がある。

## 災害対策基本法の改正

気象災害時の避難などに関して検討する「令和元年台風第19号等を踏まえた高齢者等の避難に関するサブワーキンググループ（令和2年）」に障害当事者の視点から参加する機会を持った。

避難行動要支援者名簿の作成は市区町村に義務

付けられ、ほとんどの市区町村で作成されているが、気象災害で被害を受けるのは高齢者や障害者であるので、重度の障害などがあっても正確に把握されていない可能性がある。そこで、日頃の支援にかかわっている福祉専門職や医療職、地域の自治会、関係者との連携により避難支援等が必要な人が取り残されないようにしなければならない。

災害時の避難支援等の実効性を高めるためには、個別避難計画の策定が有効である。そこで、当事者本人の心身の状況や生活実態等の情報などを把握できる福祉専門職の関わりが求められ、社会福祉協議会、民生委員等及び地域住民が連携して、ハザードマップを活用して危険度の高いところで暮らしている、優先度の高い方から個別避難計画を策定する必要がある。改正された災害対策基本法では、個別避難計画の策定が市区町村の努力義務に位置づけられ、計画策定に要する財源が地方交付税措置となった。それぞれの地域で障害者（団体）が福祉専門職がかかわる個別避難計画の意義について声を上げる必要がある。

福祉避難所の有効性はこれまでも指摘されているが、活用にあたっては解決すべき課題がある。そこで、福祉避難所への直接避難を促進するとともに、福祉避難所ごとに受け入れ対象者を特定、公示し、速やかな受け入れを可能にした。個別避難計画策定時に福祉避難所ごとの受け入れ者の調整を行うことは重要である。

地区住民等が計画素案を作成する際に、助言・誘導できるような計画作成支援者（地域での防災関係の有識者、市区町村職員など）が不足していることが課題である。個別避難計画と整合が図れるよう、防災、福祉、医療的ケアを提供できる方など、さまざまな分野の人々がかかわる環境を整える必要がある。地区防災計画を作成すること自体がそのコミュニティでの互いの理解を向上させ、つながり、支えあう地域共生社会のための基盤になる。

## インクルーシブ防災で地域づくり

災害対策基本法の改正（2021）を受け、福祉関係者や医療関係者が災害時の避難行動や避難生活の個別避難計画作成にかかわることは重要である。そして、個別避難計画をコミュニティで共有し、よりよい支援が実現されることが望まれる。福祉・医療領域と災害対応領域が地域の人々を巻き込んで丹念に実践していくことは、誰一人取り残さないインクルーシブ防災の実現につながる。

障害理解の促進・社会的障壁の除去をもとに、障害のある人、高齢の人が困っていること・不便なことについて自ら声を上げ、対応した取組を行う中で、誰もが暮らしやすい地域社会が創造される。コミュニティのなかで、互いに支えあうことは当然ながら孤立・孤独のないコミュニティである。我が国が直面する人口減少社会において誰もが暮らしやすい社会、地域共生社会実現につながるものと期待される。

## おわりに

災害時に大きな被害を受けた障害者の視点からインクルーシブ防災について考えた。誰一人取り残さないインクルーシブ防災の実践のためには、日頃の生活に困難を有している障害者や高齢者に関わっている福祉・医療関係者の関与が重要である。

多様な人々が暮らす社会は強くしなやかな社会である。障害のある人、高齢の人が困っていること・不便なことについて熟知し、日頃からかかわっている福祉・医療関係者がコミュニティの人々を巻き込んで『インクルーシブ防災』が実現する。この取り組みの中で地域の人々に障害及び障害者理解が深まると期待される。災害時にさまざまな困難や不便のある人々を基準に、減災への取組を行うコミュニティは、誰一人取り残さず、あらゆる人を受け入れる『インクルーシブ社会』、地域共生社会を実現させる。