

□共に助かるインクルーシブ防災

NPO法人「ゆめ風基金」事務局長

八幡隆司

インクルーシブ防災という言葉について

インクルーシブ防災という言葉が一般的になったのは、2015年に仙台で行われた第3回国連防災世界会議だと言えます。これまでの国連防災世界会議では障害者のことがほとんど語られなかったのに対し、この第3回国連防災世界会議で初めて障害者も防災の重要な関係者(ステークホルダー)と認識され、自らが防災を担う一員として認識されたのです。

しかし言葉は違っても1981年から始まった国際障害者年では「障害者の完全参加と平等」をテーマに、障害者が自ら声を上げ、権利を勝ち取ってきた時代があり、本質的にはこれと変わることが

ないと思っています。

教育の世界では国際障害者年のノーマライゼーションの理念で長らく「統合教育」ということばをつかっていましたが、1994年にサラマンカで行われた特別なニーズ教育に関する世界会議で採択された「サラマンカ宣言」以降は、インクルーシブ教育という言葉が使われています。

こうして考えてみると「インクルーシブ防災」とは言葉は新しくとも、考え方としては従来からあったものだと考えられます。

ゆめ風基金も1995年の阪神淡路大震災の年に発足しましたが、代表理事が障害当事者であるだけでなく、常に理事の半数以上が障害当事者であり、障害者主体の目線で支援を続けてきた団体です。



変わらぬ日本の被災者支援

上の2枚の写真を見てください。右が1930年11月に発生した北伊豆地震での避難所で、左が1995

年の阪神淡路大地震での避難所の写真です。写真こそありませんが1923年の関東大地震でも避難所は同じ状態だったと聞きます。避難所の様子は阪神淡路大震災以降2011年東日本大地震でも2016年

の熊本地震でもほぼ変わらない状態が続いています。つまり戦前から90年以上経っても、日本の避難所は冷たい床に雑魚寝で避難者に我慢を強いる場所であったと言えるでしょう。

日本は昼文化だから、雑魚寝も仕方ないかと思われるかもしれませんが。イギリスのロンドンは1940年に第二次世界大戦でミサイル攻撃を突然受け、防空壕が足りなかったことから大勢の市民が地下鉄駅構内へと避難しました。避難した人々は日本の避難所と同じような雑魚寝の避難所状態になり、この状況が半年近く続いた結果、肺塞栓症すなわちエコノミークラス症候群で亡くなる人が前年（1939年）の6倍に増え、肺炎による死亡も2倍に増えたことが報告され、避難所に簡易ベッドの必要性が訴えられました。政府は翌年戦争中にも関わらず地下鉄避難所に20万台の簡易ベッドを準備しました。簡易ベッドが準備されてから肺塞栓症や肺炎の増加は無くなりました。欧米では単に文化的背景によるものだけではなく、健康被害を予防するために避難所で簡易ベッドを使用することになっているのです。^{*1}

現在は新型コロナの蔓延により、日本でも雑魚寝だとウィルスを吸い込みやすくなるとして、ようやく段ボールベッドを取り入れるところが多くなりました。コロナ禍によって避難所では、①一人当たりの面積を4㎡とする②段ボールベッドの設置③間仕切りの設置④通路を1m以上開ける、という対応が行われるようになりました。これは従来から障害者が求めている避難所の在り方であり、これが新型コロナだけの特有のものではなく、避難所の常識となれば、ずいぶん障害者も安心して一般の避難所が使えることになるでしょう。

国際的な支援基準「スフィア基準」

国際的にみても日本の避難所支援の在り方は非常に遅れているといえます。国際的には1997年に難民キャンプの支援の在り方を改善するように作

られた「スフィア基準」というものが、災害支援における避難所のあり方にも適用するように言われています。スフィア基準では一人あたりの面積基準やトイレの設置個数などの環境的な目標基準も定められていますが、なんといってもその根幹にあるのは支援のための原則であるといえます。

例えば「人道支援はコミュニケーション、参加、ならびに被災した人々の意見に基づいて行われる」「苦情を積極的に受け入れ適切な対応をしている」などの原則に基づいて考えられており、ともすれば「こんなときだから、我慢するほかない」「わがままは言うてはいけない」という日本人特有の精神を打破しているといえます。

現在は内閣府の避難所運営ガイドラインにおいても「スフィア基準」について、避難所の質の向上という項目で次のようなことが書かれています。

避難所は、あくまでも災害で住む家を失った被災者等が一時的に生活を送る場所です。公費や支援を得ての生活であることから「質の向上」という言葉を使うと「贅沢ではないか」というような趣旨の指摘を受けることもあります。しかし、ここでいう「質の向上」とは「人がどれだけ人間らしい生活や自分らしい生活を送ることができているか」という「質」を問うものであり、個人の収入や財産を基に算出される「生活水準」とは全く異なる考え方であるため、「贅沢」という批判は当たりません。

このように避難者であっても生活の質の向上を目指す権利は誰もが有しており、支援者は避難者の声を十分に聴き、それに応えるものでなければならないのです。

ですから災害時の避難所生活であっても、障害者は合理的配慮を求める権利があるといえます。

災害時の合理的配慮

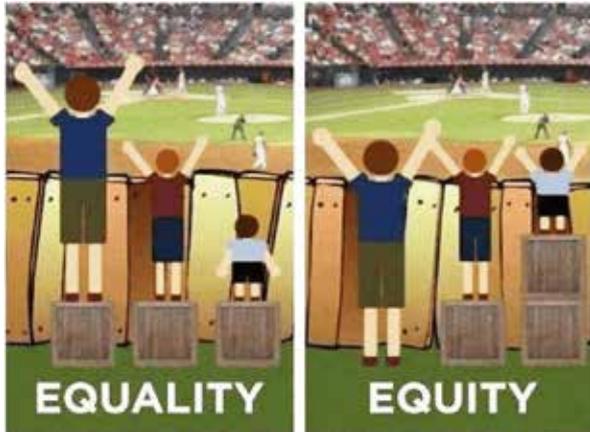


図 1

出典 <http://joe-bower.blogspot.jp/2013/06/fair-isnt-equal.html>

2016年4月に障害者差別解消法が施行されましたが、避難所での合理的配慮は全くと良いほど進んでいません。この法律では民間は努力規定となっていますが、行政は義務規定となっています。災害時の避難所開設は行政の責任で行われますから、住民で運営をするといっても、避難所での合理的配慮は自治体の責務であるはずですが。

しかしこの法律ができたからといって、自治体から住民に障害者の合理的配慮について説明があったのかというと、そのようなことをしたという事例を私は聞いたことがありません。

図1をご覧ください。背の高い子供と中くらいの子、そして背の低い子供の3人がフェンス越しに野球観戦をしていると仮定します。踏み台となる木箱が3つあるので3人に1個ずつ配るとしましょう。背の高い子はよりよく観戦が楽しめ、中くらいの子も観戦ができるようになります。しかしまだ背の低い子は野球観戦ができない状態です。日本人が得意とする平等の考え方であり、「みんなに公平に配ること」が平等だとされているのです。しかし視点を変え「3人が公平に野球観戦ができること」を平等だとすると、木箱の配り方は背の高い子にはなし、中位の子には一つ、背の一番低い子に2つの木箱を配ることになります。背

の高い人を健常者、低い子を障害者だとすると、健常者は「なぜ障害者だけが優遇されるのか」と思うことが一般的だといえます。しかしこれは決して優遇などではなく、単に同じスタートラインに立つための当然の配慮なのです。

避難所で物資を配る場合にも並んだ人の分だけが配布されるため、多動で並べなかつた障害児の分が受け取れなかつたと聞きます。避難所でトイレが足りないときに自治体が仮設トイレを準備しますが、工事現場にあるような段差があり狭いトイレであり、車イス使用する人にとっては、全く使えないものです。物資を配るときも拡声器でアナウンスするだけでは、聴覚障害の人にとって何が始まったのかは全くわかりません。避難所に避難する際に盲導犬を連れて行ったら、ペットは避難所ではだめだと断られたケースもあります。

インクルーシブな防災を進めるために

私は4つのことに配慮することで、障害者をはじめとした様々な人たちが一般の避難所でも安心して生活できると思っています。

1つ目は場所の工夫。視覚障害者のために壁際を通路として確保、車イスの方が通りやすい幅の通路の確保、授乳室や女性の更衣室、コミュニケーションを図るためのスペースなど、みんなが快適に暮らせるための場所の工夫を行うことです。

2つ目が備蓄品の強化。聴覚障害者のためにコミュニケーションボードや車イスの備蓄など、いろいろな人の意見を聞き、備蓄品を充実させること。

3つ目は様々な専門機関の連絡先を準備し、避難所では対応できない相談でも幅広く応じるための準備をしておくこと。例えば障害者の相談支援センターや外国人のために国際交流センターと連絡を取れるようにしておくことです。

4つ目はやはり当事者の意見が聞けるものなら、みんなで様々な支援が必要な人の意見を聞き、準

備をしておくことです。

これら4つのことを事前に丁寧にしておき、配慮の必要な人にあらかじめ伝えておくことで福祉避難所ではない一般の避難所でも障害者等が過ごしやすくなると思うのです。

日本と同じ地震大国のイタリアでは避難所のあり方がとても進化していると聞きます。発災から4時間以内に障害者が使えるコンテナのようなトイレが届きます（もちろん一般の方が使えるトイレも十分な数が確保されます）。そしてベッドが着き、次にキッチンカーがやってきて温かい食事提供されます。1～2家族にテントが1つ割当てられ、エアコンも取り付けられます。シャワールームやコインランドリーも発災後まもなく設置されるというのです。ボランティアも事前登録制ですが、有償ということなのです。

災害を経験し、支援の仕組みを飛躍的に進化させたイタリアとそうでない日本の違いはどこからくるのでしょうか？

インクルーシブな社会づくりがインクルーシブ防災の基本

日本では先にも説明したとおり避難所に届くトイレが工事現場で使うような狭くて段差のあるものであり、建設型の仮設住宅は障害者が使えないものが建てられます。そして国は災害時に「福祉仮設」の準備もしていますが、本来はどの仮設住宅もユニバーサルデザインにし、誰でもが入れるものを目指さなければいけないのに、あたかも障害者や高齢者への特別措置として「福祉仮設」を準備するので、建設されないのが当然で建設されるとニュースになるというおかしな事象があります。

私は車いすの友人とよく食事をしたり、居酒屋へ行ったりするのですが、入れる店が非常に限ら

れていて、大手チェーン店の居酒屋でさえバリアフリーになっている店はほとんどありません。市民会館などで催しをしようとする、車イス用トイレはあるのに出演者が舞台上に上がろうと思うと階段しかないということがたくさんあります。車イスを利用する人が壇上に登るという意識が、設計を担当した人の中にないのです。公共交通機関であるはずのJRの特急列車は少し大きな電動車イスだと中心へさえ入れない事が多いのです。新幹線は開業57年目にして、ようやく障害者の意見を取り入れ座席の改良を目指しているところです。

小学校においても一般の学校の障害児への支援が年々行き届かなくなり、最近ではまた特別支援学校を希望する人が増えています。ふだんからともに学び、ともに暮らしていく社会づくりが必要です。

ふだんから特別扱いされているか、排除されている障害者が、災害という緊急事態に合理的配慮をしてもらえということなど期待できないと思うのです。

日常的に障害者が合理的配慮に基づいて生活していてこそ、災害時にも合理的配慮が受けられると私は思っています。

ゆめ風基金では、普段の避難訓練を障害者と健常者がともに、学べるように「ゆめ風版避難所運営ゲーム」というのを作っています。一般の避難所の開設手順と様々な障害者や高齢者の合理的配慮を学ぶためのものです。興味のある方はホームページをご覧ください。<https://yumekazek.com/bousai/hinansho.html>

※1 参考文献 消防防災科学センター「消防防災の科学」・2019年3月：消防「避難所のあり方、海外との比較」