

## □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—

同志社大学社会学部教授 立木 茂雄

### 災害弱者概念の誕生

高齢者や障害者は災害時に被害が集中するという事実は、古くから災害対策上の問題として認識されてきた(e.g., Friedsam, 1960; Tierney et al., 1988)。管(2000)によれば、日本では1986年から翌年にかけて続いた福祉施設の火災で、自力での避難が困難な高齢者や障害者が多数犠牲となったことが契機となり、災害対策上特別な配慮が必要という認識が広まり「災害弱者」問題として概念化されたという。阪神・淡路大震災までの「災害弱者」とは、このように緊急対応の観点から、避難行動上の「特別なニーズ」(林, 1996)に注目したものであった。この概念が始めて採用された1991年度版の防災白書では、「災害弱者」は以下のように定義された。

- ①自分の身に危険が差し迫った場合、それを察知する能力が無い、または困難な者
- ②自分の身に危険が差し迫った場合、それを察知しても適切な行動を取る事ができない、または困難な者
- ③危険を知らせる情報を受取る事ができない、または困難な者
- ④危険を知らせる情報を受取る事ができても、それに対して適切な行動をとる事ができない、または困難な者

阪神・淡路大震災でも、多くの高齢者が犠牲と

なった。60代以上の死者は全死亡者の半数を超えるものであった。これを踏まえて、災害時における高齢者や障害者の保護の重要性は改めて指摘されることになった。さらに緊急対応期だけの問題ではなく、避難所(上田, 2012)や仮住まい、そして恒久住宅への移行期にあっても対策が求められる対象(林, 1996)として「災害弱者」は人口に膾炙されることになった(管, 2000; 田中・標葉・丸山, 2012)。

### 障害の医学モデルから社会モデルへ

「災害弱者」の定義①から④に共通するのは、これらがすべて個人に内在する身体的・知的・精神的な機能の医学的な意味での不全として記述されている点である。危険を察知することができないこと、災害情報を受け取ることができないこと、行動を取ることができないこと等々から災害時に不利益が生まれるという認識である。このような「医学的な認識枠組み」(障害の医学モデル)は、WHO(世界保健機関)が1980年に示した国際障害分類(International Classification of Impairments, Disabilities and Handicaps, ICDH)でも採用されており、いわば当時の正統な障害のとらえ方であった。

これに対して異を唱える動きが欧米では1990年代から(Oliver, 1990=2006)、日本でも2000年代前後から(長瀬, 1999; 倉本, 2002; 星加 2007)本格化した。それが「障害の社会モデル」であ

る。この考え方では、「障害の問題とはまず障害者が経験する社会的不利（益）のことなのでありその原因は社会にある」（星加，2007，p.37）とする点である。そして「障害の社会モデル」は、ICIDHに代表されるような「障害の身体的・知的・精神的機能不全の位相がことさらに取り出され、その克服が障害者個人に帰責され」（星加2007 p.37）るか、あるいは社会の善意にその解決策を求める（Twigg et al., 2011）認識枠組みを障害者の無力化（disablement）につながると批判し、障害者解放のための理論的枠組みの大きな転換として主張されたのである（Oliver, 1990=2006）。

「障害の社会モデル」に準拠して、1991年度版防災白書の「災害弱者」の定義を言い換えれば以下になるだろう（立木，2016）。

#### ① 危険の察知

（災害弱者モデル）自分の身に危険が差し迫った場合、それを察知する能力が無い、または困難な者

（障害の社会モデル）自分の身に危険が差し迫った場合、周囲がその危険を伝えることができない状況におかれた者

#### ② 危険時の行動

（災害弱者モデル）自分の身に危険が差し迫った場合、それを察知しても適切な行動を取る事ができない、または困難な者

（障害の社会モデル）自分の身に危険が差し迫った場合、周囲がそれを察知し、周囲からの適切な支援行動と結びつかない状況におかれた者

#### ③ 災害情報の受取り

（災害弱者モデル）危険を知らせる情報を受取る事ができない、または困難な者

（障害の社会モデル）危険を知らせる情報を周囲が伝えることができないことで、災害情報を受け取ることができない状況におかれた者

#### ④ 災害情報受取り後の行動

（災害弱者モデル）危険を知らせる情報を受取る事ができても、それに対して適切な行動をとる事ができない、または困難な者  
（障害の社会モデル）危険を知らせる情報が伝わっていても、周囲からの適切な支援行動と結びつかない状況におかれた者

以上のような不利益の原因帰属を「障害の社会モデル」により変換した後で立ち現れるものは、「災害時要援護者」や「避難行動要支援者」、「要配慮者」といった用語を内包する概念である。言葉の使い方の観点から考えるなら、これら3つの用語に共通するのは「要」であり、災害時に周囲の人や環境からの「援護」や「支援」、「配慮」が「要される」内容である。災害時に「要する」ものとして「援護」を最初に提唱したのが「災害要援護者の避難支援ガイドライン」（2005年3月初版および2006年3月改訂版）であった。現在でも、「男女共同参画の視点からの防災・復興の取組指針」（2013年5月）では、「災害時要援護者への対応との連携に留意する」旨の記載があり、行政上の現役の用語である。一方、東日本大震災での高齢者や障害者への集中的な被害（立木，2013）を受けた災害対策基本法の2013年6月の改正では、「避難行動要支援者」の名簿の作成と、発災時等における名簿の活用が自治体の取るべき義務として定められた。この改訂で災害時に「要する」ものとして定められたのは「避難行動の支援」であった。これに対して「避難所における良好な生活環境の確保に向けた指針」（2013年8月）は、平常時の対応として指定避難所等の周知にあたっては「要配慮者に配慮した周知方法」を準備するとともに、避難所運営の手引きを作成する際には「要配慮者に対する必要な支援」を盛り込むことを求めている。

以上のように「災害時要援護者」・「避難行動要支援者」・「要配慮者」といった用語は、異なった

指針に対応してそれぞれに使い分けられているのが現状である。ここで言う「援護」や「避難行動支援」、「配慮」を含むより上位の概念、つまり災害時に「要される」ものとは、一言で言うと何か。この問いに答えるためには、日本国内における動きだけではなく障害者の権利条約に含まれる災害時のインクルージョンという国際的な文脈に立つ必要がある。

## 災害時の配慮の提供を国際的な文脈から捉える

結論から先に言うと、災害時に提供が「要される」のは、「合理的配慮 (reasonable accommodation)」である。その出典は、2006年12月13日の国連総会で採択された障害者の権利条約 (Convention on the Rights of Persons with Disabilities) である。日本政府は、2007年9月28日に条約の署名 (条約の内容を公式に確認すること) は行ったが、条約の締結に向けては後述するような政府と日本障害フォーラム (JDF) を中心とする国内関係団体との意見調整や、それに伴う国内法制の大改正作業が必要であったために、同条約の批准 (条約に拘束される意思を表明すること) は2014年1月20日である。国内での災害時要配慮者の議論が2004年秋から本格化し、その後東日本大震災を受けて2013年の春から夏にかけて「要援護者」・「避難行動要支援者」・「要配慮者」に関連する3つの指針が立て続けに出されたのとほぼ同時期に、障害者の権利条約に関する合意形成の過程が並立して進行していたのである。

後述するアジア太平洋障害者の10年 (2003年～2012年) ならびに日本における障害者施策を推進するとともに障害者の権利条約の締結を実現するために日本の障害関係の13団体が連携して2004年に設立した日本障害フォーラム (JDF) は、形だけの条約締結を急ぐよりも条約の精神が日本国内の障害者関連法や制度に実質的に具体化されるこ

とを重視した。息の長いJDFによるアドボカシー活動を通じて、障害者の権利条約に準拠した形での改正障害者基本法が2011年7月に成立する。障害者の権利条約では、第二条に用語を定義しているが、障害に基づく差別には、合理的な配慮 (傍点筆者) の否定を含む、としている。ここで言う「合理的配慮」とは、「障害者が他の者との平等を基礎として全ての人権及び基本的自由を享有し、又は行使することを確保するための必要かつ適当な変更及び調整であって、特定の場合において必要とされるものであり、かつ、均衡を失した又は過度の負担を課さないもの」としている。この条文を受けて2011年7月に改正・成立された障害者基本法では、第四条で「差別の禁止」を以下のように定めている。「何人も、障害者に対して、障害を理由として、差別することその他の権利利益を侵害する行為をしてはならない」とし、その第二項で「社会的障壁の除去は、それを必要としている障害者が現に存し、かつ、その実施に伴う負担が過重でないときは、それを怠ることによって前項の規定に違反することとならないよう、その実施について必要かつ合理的な配慮がされなければならない」(傍点筆者) と定めている。これが日本の法制度における「合理的配慮」概念の初出となる。さらに同二十六条 (防災及び防犯) では、「国及び地方公共団体は、障害者が地域社会において安全にかつ安心して生活を営むことができるようにするため、障害者の性別、年齢、障害の状態及び生活の実態に応じて、防災及び防犯に関し必要な施策を講じなければならない」と定めている。合理的な配慮の提供は平時に限定されるのではなく、安全・安心の対策としての防災や防犯にも必要な施策を講じることが行政に義務づけられたのである。

災害時にも障害者には合理的な配慮が提供されるべきである、という考え方を障害インクルージョン (障害排除のない防災) と呼ぶ。このための方策が具体的に示されたのは、障害者基本法の

改正の翌年2012年12月に国連アジア太平洋経済社会委員会（ESCAP）によってまとめられた仁川戦略の中であった。これは障害者の権利条約の国連総会での採択と前後してアジア太平洋地域での同条約の推進を目的として始められたアジア太平洋障害者の10年の第1期（2003年～2012年）の総括と第2期（2013年～2022年）の方向性を定めた文書である。同戦略の目標7は「障害インクルーシブな災害リスク軽減（Disability inclusive disaster risk reduction）および災害対応を保障すること」とされ、その主要指標として「災害への対応にあたり、障害者に対して速やかに、かつ適切な支援を提供する対策の実施を強化する」ことが定められた。この進捗状況を確認するための測定可能な主要指標には、「7.1 障害インクルーシブな災害リスク削減計画の有無」、「7.2 関連するすべてのサービス担当職員を対象とする、障害インクルーシブな訓練の有無」、「7.3 アクセシブルな避難所および災害救援所の割合」が、また補助指標として「7.4 災害で死亡したまたは重傷を負った障害者の数」、「7.5 被災した障害者を支援する能力がある心理的・社会的支援サービス担当職員の有無」、「7.6 災害のために準備され災害に対応できる、障害者のための支援機器および支援技術の有無」が含まれた。

2015年3月の国連防災世界会議は会議最終日に仙台防災枠組み（Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030）を発表した。仙台防災枠組みの前文では、2005年から2015年までの兵庫行動枠組みの達成状況を総括した上で何が取り残されたのかを列挙している。その7番目に指摘したのが「マルチハザード、公共私に加えて当事者も参画した協働、<sup>インクルーシブ</sup> <sup>アクセシブル</sup> 排除のない・障壁のない防災の実現」であり、その実現のためには「多様な利害関係者（女性、子どもと青少年、障害のある人、貧困者、移民、先住民、ボランティア、防災実務者コミュニティや高齢者）のすべてに、防災政策、計画、標準の設計・運用にあたって参画

が必要であると謳われた。アジア太平洋障害者の10年で始めて生まれた障害インクルージョン（排除のないこと）の概念は、より一般的なインクルーシブ・アクセシブルな防災（排除・障壁のない防災）へと、概念の外延が拡張されたのである。この前文を受けて、諸原則のdでは「公共私と当事者の参画・協働型で、エンパワーメント、<sup>インクルーシブ</sup> <sup>アクセシブル</sup> 排除のない、障壁のない、非差別的な参加」が原則とされた。これを受けて「ジェンダー・年齢・障害・文化的視点は、すべての防災政策や実務の中に統合され」ることが、これからの防災対策の基本姿勢として求められるようになったのである。この原則に立つなら2013年の春から夏にかけて次々と打ち出された「男女共同参画の視点からの防災・復興の取組指針」（2013年5月）、災害対策基本法の2013年6月の改正に基づく「避難行動要支援者」の名簿の作成と、発災時等における名簿の活用、「避難所における良好な生活環境の確保に向けた指針」（2013年8月）は、クロスオーバーさせて「排除のない防災」へと概念的に統一することが求められるのである。

## 私たちのことを、私たち抜きには決めないで

最後になるが、排除のない防災の実現は、日本の基礎自治体にとって急務の課題となることを指摘しておこう。それは、障害者の権利条約の批准に向けた国内所外関連法制の世界標準化の一環として2013年6月に成立した障害者差別解消法の施行が2016年4月に迫っていることである。この法律では、障害者への合理的な配慮の提供は行政の義務、事業者の努力義務として定められている。障害者基本法二十六条（防災及び防犯）の規定に従えば、合理的な配慮の提供義務は、災害時にも当然適用されることになる。その観点から現在、日本の各自治体で取り組まれている福祉避難所の整備については、大幅な再考が求められるのは間違いない。障害者の権利条約、あるいは改正

障害者基本法、ならびに障害者差別解消法、そして仙台防災枠組みが強調するのは、「公共私と当事者」の参画・協働による防災対策の立案である。当事者が災害時にそもそも福祉避難所での避難を求めているのか、という根本的な視点からの見直しが求められることは必定なのである。これからの避難所のありようについては、電車に乗ればシルバーシートがあるように避難所にもシルバーコーナーが設置され、その運用方針は当事者の参画・協働によって進めて行くことが基本となるはずだからである。

しかしながら現実の自治体の動きは極めて遅く、深刻な状況にある。2015年暮れから翌2016年初旬にかけて、障害者差別解消法の施行を受けて、どのような防災上の取り組みが現時点で行われているのかを問い合わせる調査が、少なくとも2つ行われた。一つは三菱UFJリサーチ&コンサルティングによるもので、2016年1月全国の自治体へ郵送調査を行い回収数は582件（回収率約33%）（2016年2月16日現在）である。それによると、障害者差別解消法の施行に対応した合理的配慮の観点から防災対策を検討していると答えた自治体は全体の13.1%、検討を予定している自治体は18.4%であった。全体の約3分の2の自治体では、この災害時の合理的配慮について、「検討の予定はない」と答えていた。

もう一つは、NHK ETV ハートネットTV +（2016年3月5日放送予定）「誰も取り残さない防災～要支援者1800人の声から～」のために、2015年12月から翌年1月にかけて、首都直下地震の緊急対策区域および南海トラフ地震防災対策推進地域に指定された市区町村923自治体を実施した郵送調査である。有効回収数は658件（有効回収率71.2%）であった。こちらの調査では、障害者などのための配慮スペースの配置を決めている、指定避難所における対応職員の配置を決めている、視覚・聴覚障害者などのための情報保証について決めているが、それぞれ31%、18%、5%であっ

た。さらに、2016年4月の施行に向け防災対策の見直しを既に行ったか、今後する予定と答えた自治体はわずか1%にすぎなかった。

2015年3月の仙台での国連防災世界会議での「インクルーシブ防災における障害者の積極的な参加」公式セッション（2015年3月17日）では、「公共私と当事者」の参画・協働による防災対策の立案の重要性が一つのスローガンとして示された。それが「私たちのことを、私たち抜きに決めないで（Nothing about us without us）」という言葉である。障害者差別解消法の施行が本年4月に迫るなかで、この言葉を重みを防災関係者・当事者に良くかみしめて、自治体の義務として定められた災害時の合理的な配慮の提供を急務の課題として取り組んで頂きたいと願っている。

#### 参考文献

- Friedsam, H. J. (1960). Older Persons as Disaster Casualties, *Journal of Health and Human Behavior*, Vol. 1, No. 4 (Winter, 1960), pp. 269-273.
- NHK ハートネットTV +制作班 (2016). 誰も取り残さない防災～要支援者1800人の声から～, 2016年3月5日放送.
- 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.)
- Tierney, K. J., Petak, W. J., & Hahn, H. (1988). *Disabled persons and earthquake hazards*. University of Colorado Institute of Behavioral Science, Boulder, CO
- Twigg, J., Wolkowitz, C., Cohen, R. L., Nettleton, S. (2011). Conceptualising body work in health and social care. *Sociol Health Illn.* 2011 Feb; 33(2): pp. 171-88.
- 立木茂雄 (2013), 高齢者、障害者と東日本大震災：災害時要援護者避難の実態と課題、『消防科学と情報』, 111 (2013年冬季号), pp. 7-15
- 立木茂雄 (2016), 『災害と復興の社会学』, 萌書房.
- 三菱UFJリサーチ&コンサルティング (2016), 全国の自治体における取り組み動向と問題意識「災害時要配慮者支援に関するアンケート調査」(中間報告)の結果より、地域防災セミナー「災害時要援護者対策のあり方を考えろ～排除のない防災を

めざして～」配布資料，2016年2月18日、於ハービスホール小ホール。

上田耕造(2012),「東日本大震災、医療と介護に何が起こったのかー震災関連死を減らすためにー」, 萌文社。

菅磨志保(2000),『『災害弱者』と災害支援——阪神・淡路大震災以降の概念の広がりと対応の変化を中心に——』,『日本都市学会年報』, 34, pp. 38-45.

星加良司(2007),『障害とは何かーディスアビリティの社会理論に向けて』, 生活書院。

倉本智明(2002), 身体というジレンマー障害者問題

の政治化はいかにして可能か好井裕明・山田富秋(編)実践のフィールドワークせりか書房 pp. 一八九ー二〇五

長瀬修(1999),「障害学に向けて」, 石川准・長瀬修編『障害学への招待』, 明石書店, pp. 11-39.

田中幹人・標葉隆馬・丸山紀一郎(2012),「災害弱者と情報弱者ー3.11後、何が見過ごされたのか」, 筑摩書房。

林春男(1996),「災害弱者のための災害対応システム」,『都市政策』, 84, pp. 41-67.