

播磨町自主防災組織連絡会主催

災害時要援護者の「命」と「生活」を守る

～排除や障壁のない 防災を目指して～

12月26日午後1時から、中央公民館大ホールで実施した平成27年度播磨町自主防災組織合同研修会では、メモをとりながら傾聴する参加者が多くみられました。多くの住民で共通した意識を持って災害に備えるため、研修会の内容を抜粋して掲載します。

▼問合せ 危機管理グループ ☎079 (435) 0991

障がい者と東日本大震災

東日本大震災における全体の死亡率に対する障がい者の死亡率は約2倍。障がい者の死亡率の高さが問題になっている。しかし、それは必ずしも正確ではない。

東北3県の死亡率を詳しく見てみると、岩手県では、全体の死亡率に対する障がい者の死亡率は1.25倍、福島県では0.8倍になっており、この定説と逆の現象も起こっている。ところが宮城県における全体の死亡率に対する障がい者の死亡率は2.3倍となっており、人口が多いことも相まって、結果として全体死亡率と障がい者死亡率の格差を大きくしている。

東北3県の身体障害者の施設入所率をみると、岩手県が3.1%と高く、福島県が1.3%、宮城県に至っては0.7%となっており、宮城県では在宅

介護が推し進められていることがわかる。

さらに、詳しく分析していくと、障がい者の死亡率は、全体死亡率、浸水面積率、高齢化と漁業・農業従事率の関係、津波到達までの時間、そして施設入所率が影響していることが分かった。

これをみると、障害のある人の死亡率は、社会的に構築された問題に由来するということがわかる。

東日本大震災から見えてくる課題としては、①在宅の高齢者や障害のある人に被害が集中していたということ、②安全な立地の施設に入居していた高齢者・障害のある人の被害は少なかったこと、③災害時を考えていない在宅福祉や在宅医療は、結果的に障害弱者を生み出すこと、④だからこそ、高齢者や障害のある人、難病患者が災害時にも地域の共助のネットワークに包まれて暮らせる仕組みをつくるということが喫緊の課題であること

と、⑤在宅での生活が困難になった時には、自助として安全な立地の住宅や施設に転居するののも一つの対策である、という点がある。

災害から身を守るために、安全な立地の施設に入所するというのは、昨今の状況を踏まえると、簡単なことではなく、むしろ災害時の対応のことも考えて、在宅医療や在宅介護を考える必要がある。

たとえば、呼吸のために、直接気管に酸素を入れておられる方がいますが、兵庫県内でだいたい100人くらい、東播磨県民局内でもいらつしやる。かつては在宅での生活など考えられなかった方々が、医療機器の進歩、考え方の進歩で、在宅でたくさん暮らしおられる。

一方、この方々は停電になっただけで、命の危険が非常に高くなる。ということはそれだけ、いざというときは被害に遭いやすい、そういう可能性が高くなるということでもある。

そういった方々については、普段は遠方の病院に通っていたとしても、いざとなったら、近所の病院に避難するようなことを考えましようということ

災害弱者？ 避難行動要支援者？ 要配慮者？ 災害時要援護者？

●災害弱者

災害弱者という言葉が最初に使われたのは、1991年の防災白書。1980年代の終わりに福祉施設で火災が頻発し、入所していた方々が犠牲になったことを踏まえて災害弱者という言葉が使われた。災害弱者という言葉の考え方は、「動いたり、情報をとったりすることができない人（難しい人）」ということである。

障害のある人を考えるとき、障害のある部位を中心に考えていた。これが当時の防災白書の考え方であり、こういう

見方を「障害の医学モデル」という。

現在の日本はこのような考え方をとっていない。

現在は、どのような状況で活動が制約されたり、社会参加が制限されるのかを中心に考えるようになってきている。これを「障害の社会モデル」という。

避難行動要支援者、要配慮者、災害時要援護者という言葉に「要」という言葉がついているのは、障害のとらえ方が社会モデルに基づいているということを表している。また、この3つの言葉は、行政の異なる指針で使われている言葉である。

●避難行動要支援者

まず、災害対策基本法が改正され、避難行動要支援者と

いう言葉が使われるようになった。この改正により避難行動要支援者の名簿を作ること、そして避難行動要支援者の名簿を活用すること、つまり、災害時に備え、平時から避難行動要支援者の名簿を作成し、地域の皆さんに提供することが行政の義務となった。

さらに取り組むべき項目として、避難行動要支援者一人ひとりの避難計画、支援計画を作ることで、そしてそのために、地域力向上に関係するようない取り組みを行うことが努力目標になった。そういう文脈の中で、避難行動要支援者という言葉が用いられることとなった。

●要配慮者

次に、要配慮者という言葉については、避難所生活にお

とで、お一人おひとり向けの避難マニュアルを作る必要がある。

地震や風水害そのものは自然の現象だが、それが社会の脆弱な部分を襲う結果、災害となる。つまり、災害というのは社会的な現象ということができる。社会的なメカニズムが原因で災害が発生するならば、その問題を解決することで、被害は減らすことができるかと考えている。

ける支援の中で用いられる。

避難所で生活が始まると、障害のある人は、避難所生活の中で大変な目にあう。なぜ大変かというと、避難所での配慮が足りないためである。

避難所の運営に関する指針の中では、要配慮者という言葉が用いられ、要配慮者が必要とする配慮を行いながら避難所の運営をしていきたいと思います。この言葉が使われている。

●災害時要援護者

災害時要援護者という言葉は、男女共同参画の視点から避難所を考えると今も使われている。

東日本大震災では、女性が大変な目にあった。たとえば授乳中のお母さんにとっては、避難所の中に授乳室があれば、せめて目隠しとなる衝立があれば避難所の中で授乳できたのに、それがなかったために寒い中、外に行つて授乳していた事例があった。

いろいろな面で、避難所の中では女性に対して、配慮がない状態が出現していた。そういったことから災害時要配慮者への対応、連携を十分にしてもらいたいということ、この言葉も使われている。ポイントは、この3つの言

講師プロフィール 立木 茂雄さん



同志社大学社会学部教授。
専門は福祉防災学・家族研究・市民社会論。とくに大災害からの長期的な生活復興過程の解明や、災害時要援護者支援のあり方など、社会現象としての災害に対する防災学を研究。

▶編著書 『ボランティアと市民社会（増補版）』（晃洋書房、01年）、（共著）『市民による防災まちづくり』（NHK出版）、（共著）『阪神大震災の社会学』（昭和堂）、（監訳）『民主主義の文法－市民社会組織のためのロバート議事規則入門』（萌書房、02年、新装版14年）。2003年版Imidas（集英社）より「市民活動」の章を担当。



葉には「要」という漢字が入っている。この「要」の本質は何かというと、「何を必要としているか」ということであり、それこそ「配慮」であり、「合理的な配慮」といえる。

この「要」を用いた言葉は、実は障害の社会モデル、障害のある人とその人の周りの環境との間で不具合があつて、その不具合に対する合理的な配慮がないために不利益が生じる、という考え方に基づいたものである。

災害弱者とは「できない人、困難な人」ではなく、「周囲による適切な支援行動がない状況に置かれた人」のことであり、周囲が合理的な配慮を提供する必要がある状態を指している。

排除や障壁のない防災

この要配慮者という言葉は、実はニューヨーク発である。国連で日本は障がい者の権利に関する条約（障害者権利条約）の締約国になり、国内的な取り組みはすべて国連標準の対応策をしますと約束している。今日の一番のメインテーマになる「排除や障壁のない防災」

ない防災」を考えていくことは、国連で日本政府が約束した権利条約と関係する話でもある。

日本では障害のある人への対応策を抜本的に変えるような取り組みを行っており、一番のポイントとしては、障害者基本法の大改正を、2011年7月、東日本大震災が発生したその年の夏に行い、国連の障害者権利条約の文章をそのままコピーしたような改正をしている。

たとえば、障害者基本法の中では、「障がい者に差別とは合理的な配慮が提供されない事態のことをいう」とされている。

しかも、その合理的な配慮は、平時だけではなく、災害時であっても提供されなければならぬこととされており、それが2016年4月に施行される予定である。

具体的には、これまでは障害のある人に関しては、通常の避難所で不都合があれば別に福祉避難所を設け、そこに移送すればよかったが、障害者基本法が施行されたら、そのような対応は違法になる。電車で優先座席があるが、これと同様の対応を避難所において

いても実施しなければならぬ。そのような大転換が起きている。

さらに大きな動きとして、2015年3月に仙台市で「仙台防災枠組」というものが採択された。実は、この中にも「排除や障壁のない防災」を進めるのだということが盛り込まれている。

今後、地方公共団体は、平常時でも災害時でも「誰も排除されない、排除しない、排除させない防災」を進めていくことが責務として位置付けられ、合理的な配慮を行う義務を負うという大事な時期になっている。

この「排除や障壁のない防災」を実現するためには、これまでの「公・共・私」に加え、「当事者」の参画が不可欠である。

つまり、女性、子ども、障害のある人、貧困者、移民、先住民、ボランティアなどのみんなが、防災の計画を立てる時のパートナーにならなければいけない。問題を解決するため、当事者が対等なパートナーとして参画する必要があるのである。

このためには、当事者もつと力をつけたり、地域がも

つと意識を高める必要があり、当事者の非差別的な参加を原則にすることが求められ、「仙台防災枠組」の中でも、優先的に盛り込まれている。

地域で何ができるのか

では、「排除や障壁のない防災」の実効性を高めるにはどうすればいいのか。地域で何ができるのだろうか。2年前、神戸市内の自主防災組織で調査を実施したが、一人ひとりの方に、「いざという時に要援護者を助けられると思いますか、自信がありますか」ということを質問した。

災害時要援護者の避難支援について、避難支援の計画の作成と避難支援の訓練をどちらも行っている自主防災組織では、3分の2の方は助けられる自信があると答えた。一方、何もしていない自主防災組織では、そういう自信のある方は3分の1に減ってしまった。

次に、避難支援の計画の作成だけ行っている自主防災組織では、助けられる自信がある方は3分の1程度と、何もしていない自主防災組織とさほど変わらない。

避難支援の訓練だけを行っている自主防災組織では、助けられる自信がある方は4割程度という結果になった。計画だけ作るというのは、何もしないと変わらない。それだけなら訓練だけやった方がいい。

また、この問題は、自主防災組織だけで解決しようとせず、自治会や地区社協、小学校、老人会、民生委員など多様な団体、多くの地域団体と連携すればするほど、助けられる自信を持つ割合が高くなる。

つまり、地域力が高ければ高いほど、助ける自信がついてくるといえることである。

地域力を高める5つの方法

地域力は、住民の方々が汗をかいたら、確実に高めることができる。これには5つのポイントがある。

- 1つめは、多様な住民が参加すること。年齢も構成も多様であればあるほど地域力は高くなる。
- 2つめは、イベントを上手に活用すること。
- 3つめは、役員さんがころころ変わるのではなく、ある

程度の間、役員のメンバーを固定したり、自主防災組織だけでも、一定の期間はリーダーを固定することによって自律力を高めること。

4つめは、自分の地域の良い点や人材、歴史などの情報を、そこに住んでいる方に積極的に情報発信をすることにより、興味愛着を持つていただくこと。

5つめは、あいさつです。積極的に励行する。これらを実践し、地域力を高めることで、災害時だけでなく、日常の安全安心も高まり、たとえば放火が減ったり、子育てがしやすくなる。

逆に高齢者の住みやすさを下げているものは、「無作法性」。地域の中のマナーの低下や、秩序の乱れである。秩序が乱れていけばいるほど、高齢者は住みやすさが感じられなくなる。

また、その無作法性は、実際の犯罪不安感を高めるが、地域力が高ければ、その無作法性を下げる効果がある。つまり、地域力が高いところは、子育てしやすくて出生率も高く、高齢者も住みやすいといえる。さらに、地域の秩序の乱れやマナーの乱れを

Q 地域の5つのポイントをもう一度教えていただけますか。

A 子どもたちも含めて老若男女、地域の事業者さんも含めて多様な住民が参加するほど地域力が上がる。それからイベントの活用、行事そういったものを熱心にやればやるほど地域力が高くなる。役員さんがたとえ変わっても引き継がれるようなハンドブックを作ったり、防災のことに限らず複数年役員をすることで自律力を確保する。地域の歴史、興味愛着を感じるような努力をしますから、役員の方から覚悟を決めて「こんにちは」と言う。そういったことの積み重ねから地域力は高くなる。

抑止する。そのようなことがわかっている。この地域力は5つのポイントで高めることができる。

地域の些細な秩序マナーの乱れである無作法性を、地域力を高めることによって抑止する。無作法性は抑止されると、安心安全感を高める。

そして、地域力は多様な住民参加、イベント活動、自律力確保、興味愛着の喚起、あいさつの励行によって確実に高めることができる。

当事者の参画の重要性

「仙台防災枠組」では、当事者の参画が重視されている。北海道浦河町の精神に障害がある人が一緒に暮らしているグループホーム「浦河べてるの家」の取り組みを紹介する。

この浦河町は地震の多いところで、十勝沖の地震でも津波が発生したが、その時に統合失調症をかかえる方の一人に幻聴で逃げるなどという声が聞こえて、避難できなかった。そこから「幻聴さん」も連れて、一緒に逃げよう」をキャッチフレーズに、避難の練習をしてきた。

この「浦河べてるの家」の人たちは、国連防災会議の公式セッションの場で、彼らがしたことを発表した。彼らがその席で訴えたことがある。それは、「私たちのことは、私たちが抜きでは何も決めないでください」ということ、自助・共助・公助に加えて当事者がこの問題の解決に、計画の当初の段階から参画し、解決のパートナーになるのだと

災害時の食の備えは大丈夫？

災害時に備えて普段からできることの一つとして「食料・飲料の備蓄」があります。

日頃から長期保存可能な食品（缶詰、レトルト、インスタント麺、米、乾物など）や水や飲料を買い置きし、災害時の食の備えに役立てましょう。

備蓄する食料・飲料は、1週間分、家族構成に合った内容の物（特に乳幼児、高齢者、アレルギー、持病がある方）を用意しましょう。

買い置きした食品は定期的に賞味期限をチェックし、日頃の食生活で期限の古いものから利用し、なくなったら買い足すことを繰り返し、上手に備蓄をしましょう。

今回はポリ袋で調理するポリ袋クッキングをご紹介します。この調理法は、ポリ袋を上手に利用し、調理器具や食器を汚さず災害時に貴重な水の消費を少なくすることができる調理法です。また、1人分の材料で調理するため、一人暮らしの方にもおすすめです。

<備蓄品を使ったポリ袋クッキング>

切り干しと高野豆腐の煮物
(材料) 作りやすい分量 (2食分)

- 切干し大根 20g
- 高野豆腐 1枚
- 干ししいたけ 小2枚
- 砂糖 大さじ1/2~2/3
- A { 酒 大さじ1~1強
- しょうゆ 大さじ1~1強
- 干ししいたけの戻し汁 大さじ2
- 水 70cc
- 顆粒和だし(あれば) ふたつまみ
- ポリ袋 2枚

作り方

- ①切干し大根は戻して水気を絞る。高野豆腐は戻して細切りにする。干ししいたけは戻して石づきを除き薄くスライスにする。
- ②1枚のポリ袋に①の食材の1/2量、Aの1/2量を入れ、空気を抜きながらポリ袋の口をしっかり縛る。もう1枚のポリ袋も同様に作る。
- ③鍋に6~7割の水を沸騰させ、②を加えて、弱火で25~30分程度煮る。
- ④ポリ袋を取り出し、ポリ袋のまま器に移し、袋の口を切る。

※食べる時にポリ袋の中身を容器に出さずに、ポリ袋を容器にかけ、ポリ袋を上手に利用することで、食器を洗わず、水の節約になります。

播磨町では、防災行政無線の放送内容を電話応答により提供するサービスを行っていましたが、この度サービスを強化し、多くの皆さまが一斉にお電話いただいても対応できるように機能強化を実施しました。

これからは、防災行政無線の放送内容が聞きとりにくかったり、もう一度聞きたい場合には、
☎0180(997)1311
・一部の携帯・固定電話、列

情報収集手段の多様化を！
情報収集手段の多様化を！
情報収集手段の多様化を！
情報収集手段の多様化を！



播磨町では、防災行政無線の放送内容を電話応答により提供するサービスを行っていましたが、この度サービスを強化し、多くの皆さまが一斉にお電話いただいても対応できるように機能強化を実施しました。

これからは、防災行政無線の放送内容が聞きとりにくかったり、もう一度聞きたい場合には、
☎0180(997)1311
・一部の携帯・固定電話、列

情報収集手段の多様化を！
情報収集手段の多様化を！
情報収集手段の多様化を！
情報収集手段の多様化を！

このサービスは、町が防災行政無線で放送する避難情報などが対象となります。毎日の定時放送などの自動放送には対応していませんのでご注意ください。一部の携帯・固定電話、列車公衆電話、海外からの国際電話ではご利用になれません。

このサービスは、町が防災行政無線で放送する避難情報などが対象となります。毎日の定時放送などの自動放送には対応していませんのでご注意ください。一部の携帯・固定電話、列車公衆電話、海外からの国際電話ではご利用になれません。

播磨町防災情報テレホンサービスのお知らせ

▼問合せ 危機管理グループ ☎079(435)0991

防災行政無線の放送内容が聞きとりにくかったとき、電話で放送内容を確認できます

「これから」排除や障壁のない「防災」を目指すのであれば、計画の当初の段階から当事者を排除してはいけない。... 現在の日本には、いざという時に支援が必要な方々がたくさん暮らしておられる。福祉が進めば進むほど、在宅医療のケアが進めば進むほど、そういう現実が広がる。その中で、どう解決をしていけばいいのか。... 先ほどお話しした5つの切り口で汗をかいておけば、確実に地域の地域力が高くなる。桜の名所は土手にあり、これには意味があります。近代的な土木工法が始まってくると、基本的には土を踏み固めた堤防である。このような堤防には、自然と水が浸み込んでしまう。そのまま寒い冬を迎えると、浸み込んだ水が凍って膨張し、体積が増える。この凍った水が、春先にとけてしまう。膨張したうえでとけますから堤が緩んでしまうのです。... そのまま6月の梅雨、9月の台風シーズンが来てしまうと、堤が増水で堤防が決壊する恐れがある。そこで、昔の人は桜を植えた。雪解けで土手が緩むころ、桜が花を咲かせると、皆さんが楽しみで花見に訪れる。訪れた多くの花見客は、緩んだ土手を踏み固め、それが増水に耐える堤防となる。... 減多にしか起こらない災害のための特別なことは長続きしないが、普段から楽しみでやっているあいさつ、地域の行事をみんなで頑張る、そう

Q 高齢化などの問題がありまして、多様な行事に取り組みうとすればするほど、負担感が増す。どういようようにやっていますか
A 日本全国どここの地域でも聞かれる話です。高齢化して、現実に地域で熱心に活動されている方の毎日はどのようなものかという、月曜日は民生委員の集まりがあり、火曜日は体育振興会、水曜日は役所の会議... というように、同じ人がいろんな役割を担っている。これには限界がきています。役所の都合でつくる組織でなくって、地域が自分らで自分らのことについては自治をするというような、地域で統合したような取り組みをする。地域でもう一回自治をやっていかないと、担い手がなくなる。これは住民だけでは無理。役所もその気になって考えていかないといけないというのがひとつ。また、「高齢化」と言いますが、地域の中で60歳から75歳までの方を、これからはプレミアム世代と呼びましょう。この方々は地域力を高めるときに、すばらしい仲間です。ひとくりに「高齢者」とラベルをはるのをやめましょう。活動の主力はプレミアム世代です。この方々をもっとリスペクトし、地域の安心安全プレミアム世代が横に声を大きくしていく。それに合わせて行政の方で、縦割りややってきた地域組織の縛りを、もう少し横割りにし、活動を支援する必要もある。

播磨町バリアフリー講演会にご参加ください

様々な年齢や状態の方々がお互いを理解して助け合い、気持ちよく暮らし続けることができるまちを目指して、講演会を開催します。
▼日時 3月28日(月) 午後2時~3時
▼場所 中央公民館 2階 視聴覚室
▼講師 三田優子 (大阪府立大学准教授)
▼問合せ 福祉グループ ☎079(435)2361