

障害インクルーシブ防災
日本の経験

国立障害者リハビリテーションセンター
(WHO 指定研究協力センター)

2020年 10月

目 次

序	飛松 好子 (国立障害者リハビリテーションセンター総長、WHO 指定研究協力センター長)	
第1章	はじめに	
第1節	障害インクルーシブ防災とは 3	
	北村 弥生 (国立障害者リハビリテーションセンター研究所)	
	河村 宏 (NPO 法人 支援技術開発機構)	
第2節	本報告書の構成と意義 7	
	北村 弥生 (国立障害者リハビリテーションセンター研究所)	
第2章	被災からの復旧の取組事例	
第1節	2011 年東日本大震災から 2016 年熊本地震へ	
	東日本大震災と熊本地震における福祉避難所運営の経験 9	
	斎藤 康隆 (社会福祉法人石巻祥心会 (宮城県石巻市))	
第2節	2016 年熊本地震 (大学における福祉的配慮をした避難所運営)	
	減災型社会を作るために何が出来るか? タイ、東北、熊本からの学び 35	
	吉村 千恵 (元熊本学園大学)	
第3節	2016 年熊本地震 (隣接市の社会福祉法人による支援)	
	地震を超えて共に生きる 67	
	三浦 貴子 (愛隣館所長 (熊本県山鹿市)、内閣府障害者政策委員会副委員長)	
第4節	2019 年東日本豪雨の被災と対応、残された課題	
	障害者入所施設の災害時長期避難体制整備の必要性 79	
	内山 智裕、阿部 叔子 (社会福祉法人けやきの郷 (埼玉県川越市))、	
第3章	障害者の災害準備の取組事例	
第1節	特別支援学校における防災教育の一例 101	
	東日本大震災の経験を生かした女川高等学園の取組	
	森 英行 (宮城県立支援学校女川高等学園)、	
	佐藤 功一 (元宮城県立支援学校女川高等学園 教頭)	

第2節 自治体と地域による取組事例

大分県別府市における誰一人取り残さない防災・・・・・・・・・・・・・・・・ 119

村野 淳子（大分県別府市共創戦略室防災危機管理課 防災推進専門員）

協力者：

菊本 圭一 鶴ヶ島市社会福祉協議会（相談支援専門員）

倉野 康彦 HUG のわ（主宰）

原田 潔 日本障害者リハビリテーション協会（企画課長）

前川あさ美 東京女子大学（教授）



本報告書で使われた地名一覧。各章の舞台になっている地名を太字で示した。

序

日本は災害の多い国である。地震、津波、火山噴火などに加え、近年では、大型化した台風や大雨など、枚挙に暇がない。事前避難、発災時避難、避難生活において障害者に対しては、障害に応じた配慮、仕組みが必要となる。日本では1995年の阪神・淡路大震災、2011年の東日本大震災の経験を踏まえ、各地方自治体は防災計画を立て、事業者はBCP（事業継続計画）を作った。しかし災害の度に避難時や避難所における障害者と健常者との協同生活上の問題などが繰り返され、仕組みのみならず、実地的な避難、避難所における工夫も必要だという認識が広まり、そのような訓練も行われている。

日本の試みを参考にそれぞれの国において障害者を含めた防災計画を考えていただけたら幸いである。

第1章 はじめに

第1節 障害インクルーシブ防災とは

国立障害者リハビリテーションセンター研究所
 障害福祉研究部社会適応システム開発研究室 室長 北村弥生
 NPO 法人 支援技術開発機構 (ATDO) 副理事長 河村宏

1 国連におけるインクルーシブ防災

インクルーシブ防災 Disaster Risk Reduction (DRR) について最もよく引用されるのは、国連防災機関 (Office for Disaster Risk Reduction) による定義「社会における脆弱性と災害リスクを最小にする要素からなる概念枠組みで、持続可能な開発の文脈上で、ハザードを避け (予防)、限局的にすること (軽減、準備) を目指す」です¹⁾。「国連防災機関」は2019年5月に「国際防災戦略事務局 (International Strategy for Disaster Reduction)」から名称を変えました。



図1 第3回国連防災世界会議開会式 (出典：外務省第3回国連防災世界会議
https://www.mofa.go.jp/mofaj/ic/gic/page3_001128.html)

国連防災世界会議 (World Conference on Disaster Risk Reduction) での採択文書を第1回から第3回まで順に見ると、「インクルーシブ防災」の対象者が明確になり、対策が具体的になる過程がわかります。第1回会議 (横浜、1994) の採択文書である「横浜戦略」では、インクルーシブ防災の対象者は、「対象となるグループ」「貧困および社会的な不利益のあるグループ」と表現されました。第2回会議の採択文書である「兵庫枠組」(神戸、2005) では「貧困層、高齢者、障害者など災害による被害を受けた弱者を支援するセーフティネット・メカニズム、及び特に子供のような災害後の弱者に対する心理的被害の緩和のため心理社会的な訓練計画を含む復興計画を強化する」と、インクルーシブ防災の対象者として障害者が明記されました。第3回会議の採択文書である「仙台枠組」(仙台、2015) では第6章で7か所に「障害」という言葉が使われました。たとえば、「政府は、女性、子供と青年、障害者、貧困者、移民、先住民、ボランティア、実務担当者、高齢者等、関連するステーク

ホルダーを、政策・計画・基準の企画立案及び実施に関与させるべきである」と記載されました。

(担当：北村)

2 障害インクルーシブ防災

インクルーシブ防災において、特に、障害に注目した場合には、障害インクルーシブ防災 (DiDRR: Disability-inclusive Disaster Risk Reduction) と表現されます。DiDRR は、2014年5月に仙台で、ESCAP、国際リハビリテーション協会 (Rehabilitation International)、日本財団の3者が共催した「第3回国連防災世界会議のためのDiDRR会議」の準備において使われ始めました。DiDRR: Disability Inclusive Disaster Risk ReductionではなくDiDRRと表記することは、アジア太平洋障害者の10年の産みの親であり、当時、ESCAPにいたSan Yuenwah氏がESCAP広報部と協議して提案しました。

(担当：河村)

3 国連防災世界会議において「障害インクルーシブ」が実現された経緯

国連防災世界会議で障害のある参加者に対して、合理的配慮が提供された経緯を紹介します。地域の防災活動が「障害インクルーシブ」であることを実現する際には、同様の努力が求められると考えるからです。まず、障害者グループは、国連で認定されている9つのメジャーグループになっていなかったため、第3回国連防災世界会議では、当初、発言の機会がありませんでした。メジャーグループは女性、子ども、農家、先住民、NGO、労働組合、地方自治体、科学技術、企業・産業から成ります。そこで、NPO法人支援技術開発機構は、公式の国連会議のプロトコルに基づいて、国連登録団体である障害者インクルーシブ防災ネットワーク (DiDRR Network)、国際障害者同盟 (International Disability Alliance)、日本財団、国際リハビリテーション協会連盟の要望書を取りまとめ、国際防災戦略事務局と同会議の議長に提出しました。その結果、議長に、「ドアを蹴破って入ってきたグループ」と称されながら、障害者グループはメジャーグループに準ずる「その他の重要なステークホルダー」として位置付けられ、上記の4団体が幹事団体として各国の障害者の声を取りまとめました。

さらに、開催国である日本政府の働きかけもあり、本会議において、障害と防災をテーマにした公式ワーキングセッションが初めて設けられました²⁾。このワーキングセッションでは、地域で暮らす重度の精神障害者集団が、自らのたゆまぬ防災訓練の成果として、東日本大震災の際に、同町における率先避難者グループとなり、自らの安全を確保しただけでなく、地域全体の早期避難を先導したという事実が発表され、障害者も地域の防災の担い手の一員であることが成果文書に記される根拠の一つとされました³⁾。この事実は、当センターが北海道浦河町において、町役場、町内会、社会福祉法人浦河べてるの家の協力を得て実施した実証的研究の成果として得られました。



図2 左：開会式のモニターには字幕が表示されているが、背景色がなく黄色文字で読みにくかった。右：障害に関する公式ワーキングセッションでロールプレイモデルにより災害時の困難を発表する精神障害の社会福祉法人 浦河べてるの家のメンバー。発表前日に、ロールプレイのリハーサルを行った。



図3 車いすで演台に上るのに、スロープを2つ設置

障害のある各国の国会議員が参加する本会議では、合理的配慮の提供を日本財団が国連に提案し、費用を助成し、実施をNPO 支援技術開発に委託しました。開会式、閉会式、DiDRRの公式セッションには、手話通訳と字幕が手配されました。杖歩行の人でも、広い会場では車椅子を使った方が便利な場合もありました。視覚障害に対しては、携帯点字ディスプレイやDAISY (Digital Accessible Information System) プレイヤー (図5) の無償提供、事前資料やプレゼンスライドの情報提供が行われました。DAISYは音声読み上げる電子図書の国際規格です。防災教材は、DAISY規格で作成することが推奨されています⁴⁾。障害がある発表者に対する旅費支援も行われました。介助者や通訳者の旅費が余分にかかるからです。



図4 障害と防災をテーマにした公式ワーキングセッションの様子。左のスクリーンに映っているのは、司会を務めたタイの全盲のモンティアン・ブントアン上院議員。この時には、字幕の背景色は青で読みやすくなった。壇上には、左から、浦河べてるの家の秋山さとこ、コーディネーターの河村宏、ブントアン上院議員、エクアドルのソニア・マルガリータ世界盲ろう者連盟代表、ソニアさんの手話通訳、ソニアさんのスペイン語通訳、ポール・ジョロゲ（ケニア共和国上院議員、杖使用）が見える。壇の下の左は国際手話通訳者（キャロル・リー、国連）、右は日本語の手話通訳者（宮澤典子、国立障害者リハビリテーションセンター学院教官）。



図5 左：携帯点字ディスプレイ、右：DAISY プレイヤー

（担当：河村）

1. UNISDR. Living with Risk: A Global Review of Disaster Reduction Initiatives. pg. 17 , 2004.
2. 本山勝寛. 「最もアクセシブル」な国連防災世界会議で仙台防災枠組採択. ノーマライゼーション5月号:44-45. 2015.
3. Inclusion builds resilience. 2015. (<https://www.undrr.org/news/inclusion-builds-resilience>)
4. 前川あさ美. DAISY版「発達アンバランスさをもった子どもと家族のために」ー新型コロナウイルスによる感染症が拡大する時期のころがまえー. 2020.
https://atdo.website/2020/05/01/0220/?fbclid=IwAR3VPXzA5jIfNKtMYKCaPKMDHm8JWSHs60_fwrku8s2TZNzcxnpCcoVXoQ

第1章 はじめに

第2節 本報告書の構成と意義

国立障害者リハビリテーションセンター研究所
障害福祉研究部社会適応システム開発研究室 室長 北村弥生

1 本報告書の構成

福祉の先進国として知られる北欧は地震・水害は稀なのに対し、環太平洋諸国は、地震・津波・風水害の発生頻度が高く、被災経験を生かした防災あるいは障害インクルーシブ防災の取り組みに関心が高まっています。特に、日本では、1995年阪神・淡路大震災以来、障害者の災害準備が不足していたことが指摘され、その後、応急的な対策の好事例は蓄積されてきました。

そこで、本報告書第2章では、被災からの復旧の好事例を紹介します。第2章第1節は、石巻市の社会福祉法人が2011年東日本大震災では被災者として福祉避難所を運営し、その経験を生かして、2016年熊本地震では公的施設に開設された福祉避難所の運営に協力した経験を紹介します。同第2節では、熊本地震の際に、大学の講堂で、障害のある大学教員らが中心に行った福祉的配慮をした避難所運営の経験を示します。同第3節では、熊本地震で被災市の隣接市に位置した社会福祉法人が、全国から支援者と物資を供給する中継を行った事例を紹介します。同第4節では、2019年台風19号で全16棟が浸水した社会福祉法人（重度自閉症の利用者約100名）が経験した約6か月間の避難生活を報告します。

また、第3章では、被災経験を踏まえて開始された障害者の災害準備のための好事例を紹介します。第3章第1節では、東日本大震災の経験から、全寮制の特別支援学校高等部で実施している避難所運営訓練を紹介します。この訓練は、日本で有名な避難所運営ゲーム（HUG）を元に、軽度知的障害者を対象に開発され、国内他地域およびタイで改変して実演されました。HUGには英語版もあります。同第2節では、大分県別府市で実施しているインクルーシブ防災の総合的な活動を紹介します。

2 本報告書の意義：地域住民と障害者の関係性を構築するための教材として

この報告書の第2章以降は講演記録から編集しました。6節のうち4節は、厚生労働省科学研究補助金事業「障害者の防災対策とまちづくりに関する研究（平成24～26年度）」、国立障害者リハビリテーションセンターの特別研究「災害時における有効な障害者に対する支援のあり方に関する研究（平成27～29年度）」「災害時の障害者支援に役立つ地域形成に関する研究（平成30～令和2年度）」（いずれも研究代表者：北村弥生）で開催した防災勉強会合計13回の一部の講演の録音をテープ起こしし編集した原稿です。防災勉強会の詳細は表1に示しました。

防災勉強会では、「障害者の災害準備」をテーマに、国内最先端の実践に関する講演と所

沢市危機管理課・国立障害者リハビリテーションセンターなど市内の関係者からの情報提供と意見交換を行いました。所沢市を中心とした障害当事者・家族・支援者・行政など関連する人が、先進事例を学び共通認識を持つ場として機能したと考えています。2018年からは、研究者が主催してきた防災勉強会は、所沢市自立支援協議会および所沢市危機管理課・障害福祉課が行う研修に発展しました。この講演録は、新しく障害インクルーシブ防災を推進するための活動を始める地域が、地域住民と障害者が共通認識を持ち関係性を構築する教材として使用することを期待して、ここに掲載します。

表1 防災勉強会（国リハ研究所）主催の実施状況

回	講師（所属：発表当時）	開催日	章節	参加人数
1	鍵屋一（板橋区役所 防災部長、障害福祉部長）	2012年1月27日		25
2	水谷真、菅沼良平（社会福祉法人 AJU 自立の家 わだちコンピュータハウス）	2012年4月23日		34
3	北村弥生（国リハ研究所障害福祉研究部） 「ひとりぼっちをつくらない！」 新所沢地域福祉活動連絡協議会主催	2012年10月1日		55
4	北村弥生（国リハ研究所障害福祉研究部） 「災害時の要援護者支援」 所沢ボランティア連絡協議会 共催	2013年1月16日		85
5	北村弥生（国リハ研究所 障害福祉研究部）	2014年3月		85
6	八幡隆司（特定非営利活動法人 ゆめ風基金）	2014年6月21日		60
7	宮澤典子（国リハ学院 手話通訳学科）	2014年8月8日		20
8	所沢市地区意見交換会	2015年3月23日		12
9	宇田川真之（人と防災未来センター研究部）	2015年7月3日		65
10	吉村千恵（熊本学園大学） サニー・カミヤ（(社)日本防災教育訓練センター）	2018年2月17日	2-2	109
11	北村弥生（国リハ研究所 障害福祉研究部） 所沢市自立支援協議会共催	2018年8月4日		65
12	斎藤康隆（(社福)祥心会） 森英行（宮城県立支援学校女川高等学園）	2018年12月20日	2-1 3-1	12
13	村野淳子（大分県別府市） としま防災女子ネットワーク共催	2018年12月21日	3-2	36

注) 国リハ：国立障害者リハビリテーションセンター