

厚生労働科学研究費補助金（障害者対策総合研究事業）
「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 分担研究総合報告書

防災における障害の主流化

一第 3 回国連防災世界会議における「好事例」の意義一

河村 宏 特定非営利活動法人 支援技術開発機構
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

研究要旨

障害者権利条約第 11 条は最も実施が遅れている条文の一つと言われてきたが、2015 年 3 月に第 3 回国連防災世界会議で採択された 2030 年までの 15 年間の国際防災戦略である「仙台防災枠組 2015-2030」では、防災における障害者の積極的な役割について「特にユニバーサルデザインの原則を考慮した場合、障害のある人とその組織は、災害リスクの評価と、個別の必要性に応じた計画の策定および実施に極めて重要であるⁱⁱ⁾」（公益財団法人日本障害者リハビリテーション協会情報センター訳）と述べていることが特に注目される。本稿では、災害時要援護者支援研究に関する国際比較研究の一環として、第 3 回国連防災世界会議で、特に「好事例」が防災における障害の主流化にどのようなインパクトを与えたのかを考察する。

A. 研究目的

多くの人命が失われる大規模災害において、発災直後の適切な避難行動は、最も有効な防災対策である。浦河町を拠点としてその有効性が検証された、「障害者自身が適切な避難行動に関する知識を持ち近隣住民と共に避難訓練に参加して地域の防災力の強化に参加する」という防災戦略と、それを実現するために有効な障害者への支援方策とを、第 3 回国連防災世界会議の一連のプロセスを活用してグローバルに共有することを目的とする研究を実施した。

B. 方法

1. 仙台会議（2014）とそのフォローアップ

2014 年 4 月に仙台で開催した国連 ESCAP、リハビリテーション・インターナショナル（RI）、日本財団共催の「障害者も参加する防災アジア太平洋会議（仙台会議）：知識を通じて固定観念を変えようⁱⁱⁱ⁾」の企画立案とアクセス支援も含めた実施に、河村がプロジェクト・マネージャーとして積極的に参加して、浦河等の障害者が積極的な役割を持って地域の防災力強化に貢献する「好事例」を、東日本大震災において

平均の 2 倍以上の死亡率である差別的な状況と共に確認した。

この仙台会議では、ESCAP 域内の政府専門家と障害者団体の代表者、および防災と障害者支援のそれぞれの専門家が一堂に会して議論を深めた。当研究班が関与する浦河べてるの家を中心に進められている北海道浦河町での防災活動の成果も発表され、東日本大震災の際には、精神障害を抱える浦河ベテルの家のメンバーが率先避難者として地域住民の避難に貢献した事例に高い評価が与えられた。

「障害インクルーシブな防災はすべての地域住民の安全に資する」と主張する仙台会議の成果文書^{iv}は、第 7 回障害者権利条約締約国会議および DESA Forum on Disability and Development: Roundtable Discussion on Disability-Inclusive Disaster Risk Reduction and Resilience (ニューヨーク)、第 6 回アジア防災閣僚会議 (バンコク)、および第 3 回国連防災世界会議の一連の準備会合に紹介された。

2. Major Groups 問題

国連総会は 2005 年に神戸で開催した第 2 回国連防災世界会議で合意された国際防災戦略である「災害に強い国・コミュニティの構築：兵庫行動枠組 2005－2015」の総括と、次の国際防災戦略を策定するための第 3 回国連防災世界会議を 2015 年 3 月に仙台で開催することを決議し、特に女性と障害者の視点での取り組みに言及した。

2015 年 7 月にジュネーブで開催された第 1 回準備会合には、障害とアクセシビリティ国連特使の出席があり、防災会議を主催する ISDR (国連防災戦略) の依頼で同特

使に対する障害者団体によるブリーフィングの場は設けられたものの、肝心の organizing partner は、従来からの 9 カテゴリーの Major Groups^vの代表者だけで構成されており、障害者団体として参加する枠組みにはなっていないことが明らかになった。

これでは障害の視点を国際防災戦略に反映することは不可能なため、河村は第一回準備会合に参加した障害者団体に呼び掛けて、organizing partners に障害者グループの代表を入れるよう提言した。正式に国際障害者同盟 (International Disability Alliance) 議長が関係者一同に申し入れたこの提案は、第 3 回国連防災世界会議を障害者にも参加できるようにするための日本財団の ISDR への助成金の提供と相まって、最終的に ISDR に受け入れられた。その結果、第 2 回準備会合以後は、多くの障害者の参加を保障するために Major Groups に加えて、障害グループ (Disability Group) 代表を working partners に加えることになり、河村は 4 名の障害グループ代表の一人として、第 3 回国連防災世界会議の運営に関与する機会を得た。

3. 第 3 回国連防災世界会議

仙台市で開催された第 3 回国連防災世界会議は正式登録が必要な本体会議参加者 6500 名以上、関連イベント 400 余、延べ参加者数が十万人以上という極めて大きな国際イベントとなり、防災に関する国際的な関心の高まりを示した。

200 人と言われる障害に関わる登録参加者の最大の貢献は、「ユニバーサルデザインの原則を考慮した場合、障害のある人とそ

の組織は、災害リスクの評価と、個別の必要性に応じた計画の策定および実施に極めて重要である」という成果文書「仙台防災枠組 2015-2030」の一節に集約される。

この一節は、次の二つの意味で、重要である。

第一に、ここでは防災が誰一人取り残すことのないユニバーサルデザインを原則とすることが確認されている。これは障害者だけでなく、高齢者や乳幼児、外国人等々のあらゆる要件を考慮して、すべての人の災害時の安全をはかることを原則にしている。

第二に、そのような防災のユニバーサルデザインを進める上で、様々な個別のニーズを持ちその解決に取り組む障害のある人とその組織が、大きな役割を果たすことを期待されている



図1 浦河べてるの家によるロールプレイ。「この地震はあなたが起こしたもので、逃げてはいけません」という幻聴さん二人の間のメンバーが「幻聴さんも一緒に逃げよう」と一緒に逃げる。

障害者権利条約は繰り返しユニバーサルデザインの推進を説いているが、防災にふれた第 11 条では必ずしもそれが鮮明ではなかった。しかし、この成果文書でその点が、障害者の視点の積極的な役割と共に明

確にされたと言える。

4. 好事例の役割

「仙台防災枠組 2015-2030」が決まるまでのグローバルな防災の議論で常に言われていたことが、「何がうまく働いたか？（好事例）」と「それはどうすれば他所でも実現できるのか？」ということだった。

もちろん、被害のデータ、特に東日本大震災で初めて明らかになった大規模災害時に障害者と高齢者に犠牲者が多かった点も注目を集めたが、それは必ず、より災害に強い社会を目指す復興に向けての質問を伴った。

浦河町の浦河べてるの家、東町自治会、浦河町役場が地域で実践してきた防災の取り組みが、好事例として国際的に高い評価を受け、障害者の防災における積極的な役割をテーマとする公式セッションの発表に選ばれたのは、次のような理由だった。

第一に、地域に暮らす精神障害を抱える人々の防災の取り組みであることが高く評価された。精神障害に対する偏見によって孤立しがちであることによる災害時の脆弱性が広く知られる精神障害者が、地域の人々と防災に共に取り組むことによって、東北大震災時の津波襲来の際に訓練通りの整然とした避難を行って、地域の防災資源であることを劇的な形で証明した事実がまず注目されたのである。

第二に、浦河べてるの家の防災のとりくみが、従来より浦河べてるの家が培ってきた精神障害者の地域に根ざしたリハビリテーションと、当時国立障害者リハビリテーションセンター研究所、浦河町、東町自治会等によって共同で始まった地域防災プロ

プロジェクトの成果であって、これまでの取り組みのプロセスを明らかにして、「どうやってこれができるのか」を客観的に示せるものであることも評価された。

第三に、わかりやすさを工夫したメッセージの伝え方である。浦河の防災の取り組みでは常に DAISY 規格のマルチメディアを応用しており、浦河べてるの家でもそれを活用して、自分たちが登場する手作りの防災マニュアルで成果を挙げてきた。2014年の仙台会議の際にも用いた台本に基づいたロールプレイによる動きとセリフ、背景写真と音楽を組み合わせて、集中が持続する短時間の間で重要なメッセージを伝える手法が支持を受けた。

C. 結論

防災の目標は、誰一人取り残すことのない安全の保障である。その実現のためには、

一人一人がリスクを理解し、それに対処する方法を理解していることが前提になる。

防災知識は、それを理解するだけでなく、必要な時に記憶の引き出しからそれを取り出して行動に活かして初めて役に立つ。

仙台防災枠組は、防災のユニバーサルデザイン化という高い目標を設定し、その中で障害者とその支援者とが大きな役割を果たすように呼びかけている。

研究の当初の目標である浦河町で得られた研究成果をグローバルに共有するという目的は十分に達せられたと言ってもよいが、仙台防災枠組は、その上で達成すべき新たな課題として、「誰もが理解し行動に活かせる防災知識の共有の方法」の開発と普及を提示している。

これは、浦河における実践的な共同研究の次のテーマである。

i ZERO Project Report 2014, p26, 80

ii

http://www.dinf.ne.jp/doc/japanese/world/2015dp/wcdrr_indexjp/wcdrr_sendai_framework_dp_jp.html

iii 日本語サイト＝

<http://www.dinf.ne.jp/doc/japanese/resource/bf/sendaprogram140422.html>

英語サイト＝

<http://www.unescapsdd.org/events/asia-pacific-meeting-disability-inclusive-disaster-risk-reduction>

iv Sendai Statement to Promote Disability-inclusive Disaster Risk Reduction for Resilient, Inclusive and Equitable Societies in Asia and the Pacific (http://www.unescapsdd.org/files/documents/DiDRR_Outcome-document.pdf)

v 1992年の地球サミットで採択したアジェンダ 21 で決めた市民社会グループの以下の9つのカテゴリーを Major Groups と呼ぶ：女性 (Women)、子ども・若者 (Children and Youth)、先住民族 (Indigenous People and their communities)、非政府機関

(Non-Governmental Organizations, NGOs)、地方自治体 (Local Authorities) 労働者・労働組合 (Workers and Trade Unions)、産業界 (Business and Industry)、科学・技術者 (Scientific and Technological communities)、農民 (Farmers) (典拠：

<http://www.geoc.jp/rio20/movement>)

v “Inclusion builds resilience” by Andy McElroy (<http://www.unisdr.org/archive/43277>)

は、「障害者が困難を抱えながらも防災において積極的な役割を果たせることを寸劇でもって明快に示した」と浦河べてるの家の実践と発表を評価。このセッションを通じて、一層インクルーシブなアクセスの保障された防災に向けて前進することが合意されたと結んでいる。