

首都直下地震及び、南海トラフ地震による被害が予想される自治体における災害時の合理的配慮の提供に関する取り組みについての考察：災害と障害者に関するNHKアンケートの結果から

Questionnaire Survey on the Readiness on Providing Reasonable Accommodations to People with Functional Needs in Times of Disasters (PFND)

川見 文紀¹, 松川 杏寧², 立木 茂雄³
Fuminori KAWAMI¹, Anna MATSUKAWA² Shigeo TATSUKI³

¹同志社大学 社会学部社会学科

Department of Sociology, Doshisha University

²人と防災未来センター

Disaster Reduction and Human Renovation Institution

³同志社大学 社会学部

Department of Sociology, Doshisha University

The questionnaires were sent to those 923 municipalities that were zoned as special preparedness district against Nankai Trough Earthquake or Tokyo Inland Earthquakes and 658 (71.2 %) were returned. The results show that about 80% of the surveyed municipalities completed the compilation of PFND, 52 % have not yet begun individualized evacuation and sheltering assistance planning, and 92 % of the municipalities designated welfare shelters for PFND. With regard to reasonable accommodation provisions at general evacuation shelters, designated space provision (31%), PFND liaison assignment (18 %) and information provision for visually/auditory impaired (5 %) were the most popular responses.

Key Words : Reasonable Accommodation, Persons with Disabilities, Nankai Trough Earthquake or Tokyo Inland Earthquakes

1. 問題の背景と研究の目的

2016年4月1日より、「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律(障害者差別解消法)」が施行された。この法律の大きな特徴の一つとして合理的配慮の提供を、行政の義務、事業者の努力義務としたことが挙げられる。この法律は「障害者の権利に関する条約」の締結に向けた国内法制度の整備の一環として制定されたものであり、合理的配慮の提供が、行政の義務、事業者の努力義務とされたのは、「障害者の権利に関する条約」の2条において、差別の定義には「合理的配慮の否定(Denial of Reasonable Accommodation)」が含まれると明記されていることが元となっている。「障害者の権利に関する条約」2条では、続いて合理的配慮について、「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をいう」と定義している。この合理的配慮の概念は、障害を個人の属性として捉えるのではなく、社会によって障害が生み出されているとする「障害の社会モデル」(Oliver 1990=2006)¹⁾に基づいており、「障害の社会モデル」は、社会的障壁の排除のためには、障害者個人が変わるのではなく、社会自体が変わる必要性を指摘している。この社会モデルに基づく災害時の要配慮者への応用として、立木は、災害時において「高齢や障害がある」ことといった個人の要因よりも

「いざというときにつけてくれる人がいるかどうか」重要であると指摘している。(立木 2016)。

「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律」の施行によって、全国の自治体は平時はもちろん、災害時にも合理的配慮の提供が義務となり、自治体は合理的配慮の提供を行える体制を早急に作り上げていくことが急務となっている。

自治体を対象とした、災害時の合理的配慮提供の取り組みについての調査は、2013年の消防庁の調査(消防庁2013)²⁾があるが、この調査は避難行動要支援者名簿の作成・整備状況についての調査であり、避難所での合理的配慮の提供の取り組みについては調査がなされていない。本研究ではNHKが行った、災害時の要配慮者への対応についての調査を元に「障害者差別解消法」の施行に向けた、自治体の災害時の合理的配慮の提供に関する取り組みの現状について明らかにする。

2. 研究方法

本稿ではNHKが2015年12月1日~2016年1月10日にかけて、南海トラフ地震、首都直下地震の警戒地域に指定された923の自治体に対して行った「『災害と障害者』に関するNHKアンケート」(有効回答数658,有効回収率71.2%)の結果を元に分析を行う。調査の目的は、南海トラフ地震、首都直下地震による被害が予想される自治体における要配慮者対応の現状を把握することであっ

た。調査は「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律」の施行の4ヶ月～3ヶ月前に実施されており、その時点で各自治体での災害時の要配慮者対応の現状を中心として、「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律」施行後の見通しについても尋ねている。

質問項目は大きく分けて「避難行動要支援者名簿」について、「個別避難計画」について、「福祉避難所」についての項目「一般避難所での合理的配慮の提供」についての項目から成っている。次章からこの調査の各項目についての基礎的な集計から、自治体の要配慮者への対応の現状について明らかにし、続いてGISを用いて、災害時の合理的配慮の提供について熱心に取り組んでいる自治体について検討する。

3. 結果と考察

(1) 避難行動要支援者名簿について

避難行動要支援者の名簿とは、災害時に自力で逃げるのが困難な人の住所などを記載した名簿である。東日本大震災で、全体死亡率における高齢者の割合や障害者の死亡率が非常に高かったことから、それまでの「避難行動要支援者の避難支援ガイドライン」(2006年3月)に加えて、平成25年に「災害対策基本法」の改正が行われた。改正後、避難行動要支援者の名簿作成は自治体の義務となった。この名簿は平時には、避難行動要支援者本人の同意の上で、消防機関や民生委員等の避難支援等関係者に情報提供を行い、災害時には、同意がなくとも、避難支援者等に名簿の情報を開示できることとなっている。この名簿の開示によって自治会・民生委員・自主防災組織などが避難支援や安否確認を行う。

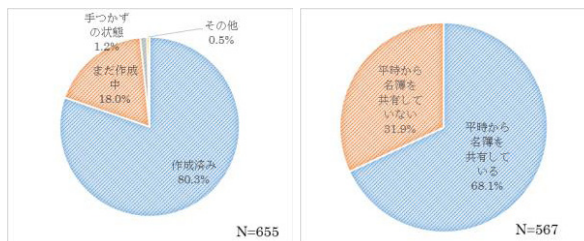


図1. 避難行動要支援者名簿の作成状況

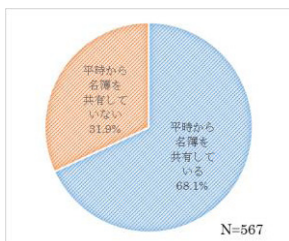


図2. 平時から民生委員と名簿を共有しているか

図1は避難行動要支援者名簿の作成状況についての度数分布である。回答した自治体のうち80.3%の自治体が名簿を作成済みと答えており、またその他の多くの自治体でも作成に取り掛かっているようである。名簿作成は、名簿の運用のための前段階であり、その運用体制がとれているかが重要である。避難行動要支援者名簿は活用の観点からみても、平時から地域に開示することが重要である。特に、民生委員だけでなく、自治会や自主防災組織への開示が重要となってくる。

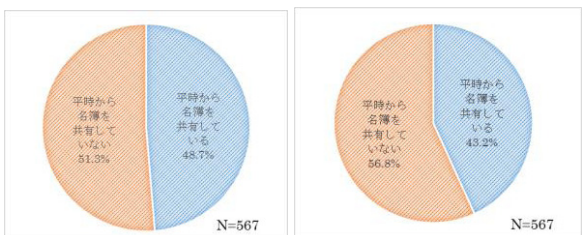


図3. 平時から自治会と名簿を共有しているか

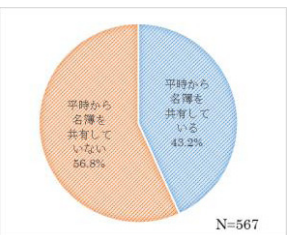


図4. 平時から自主防災組織と名簿を共有しているか

図2～図4は平時の地域団体への避難行動要支援者名簿の開示状況についての度数分布である。民生委員に対して開示している自治体が68%、自治会に対して48%、自主防災組織に対して43%の自治体が平時に要支援者名簿を開示している。個人情報保護などの問題がある中でここまで達成できていることは評価できることである。

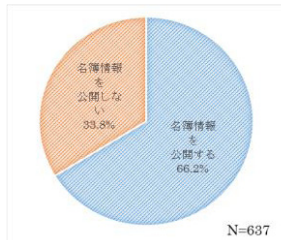


図5. 災害時に民生委員に名簿情報を開示するか

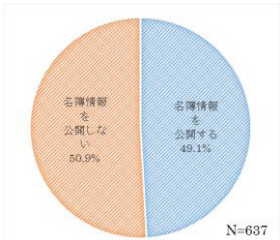


図6. 災害時に自治会に名簿情報を開示するか

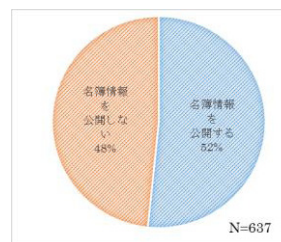


図7. 災害時に自主防災組織に名簿情報を開示するか

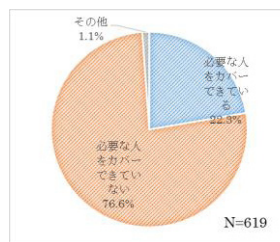


図8. 避難行動要支援者名簿は必要な人をカバーできていると思うか

図5～図7は避難行動要支援者名簿の開示の現状について示している。質問文は「災害発生時のために、協定を結ぶなどして、情報開示することを決めている組織、団体はありますか?」である。民生委員で49.1%、自治体で49%、自治防災組織で43%と名簿の開示状況が平時とほとんど変わっていないことがわかる。災害時には民生委員や自治会などの地域住民らも被災することから、適切な支援が行えなくなる状況が考えられる。よってできるだけ多くの支援のネットが存在することが望ましい。前述のように、災害時の名簿開示については人命救助などの観点から本人の同意を必要としない。個人情報保護の考えから、平時の名簿の開示が難しくとも、災害時には、できるだけ幅広い団体に名簿を開示していく体制づくりが必要であると言えるだろう。

名簿の活用とは、別の問題として名簿に「誰を乗せるか」も重要な問題の一つである。図8は、作成した避難行動要支援者名簿が、名簿に載るべき人(災害時に支援が必要な人)を不足なくカバーできているか尋ねている。その結果、77%の自治体がカバーできていないと答えている。こうした名簿は必要な人をカバーできていないという自治体が、名簿作りに不誠実である、ということではない。名簿に登録すべき人すべてをカバーすることは、非常に困難である。例えば日中、独居であり訪問に対応できない人、(一見ただけでは分からない)障害のある難病を抱えている人(難病患者の名簿などは市町村ではなく県で管理している)などが考えられる。他にも自治体の名簿登録の基準を満たさないがために、本人が希望しているにもかかわらず名簿に登録されないこともある。このように必要な人すべてを登録することは大変難しいことから、名簿が必要な人をカバーできていないこと認識できていることが重要である。

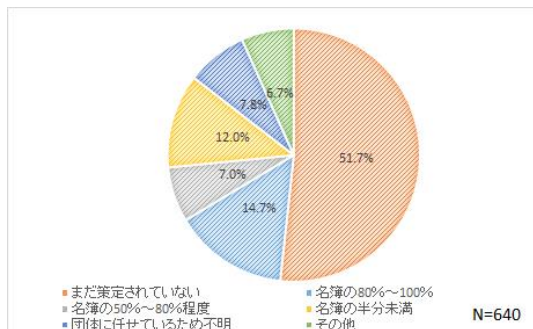


図 9. 個別避難計画の作成状況

(2) 個別避難計画の策定について

合理的な配慮の提供のためには、地域に暮らす一人ひとりについて、「避難時にどのような支援が必要か」「誰が支援にあたるのか」「どのような配慮が必要か」といったことについて、把握しておくことが必要である。そういった情報を平時から把握しておくことによって、災害時でもあわてることなく、必要な合理的な配慮の提供が可能となる。このような状況を踏まえ、国は「個別避難計画」の策定を呼びかけている。「個別避難計画」とは避難行動要支援者に一人ひとりについて、居住状況、地域支援者、情報の伝達、避難時の合理的な配慮を提供する際の留意点などの情報を収集し、災害時に要配慮者への適切な支援が行えるようにする計画である。図 9 は個別避難計画の策定状況についての度数分布を示している。現状での策定状況は、半分の自治体ではまだ策定されておらず、名簿 8 割以上の策定が完了している自治体は全体の 12%に留まっていることから、個別避難計画の策定についても十分に進んでいないといえる。

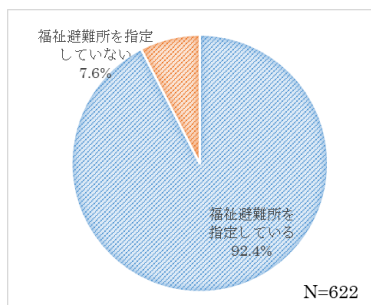


図 10. 福祉避難所の指定の有無

(3) 福祉避難所について

福祉避難所とは、一般の避難所で暮らすことが困難な人たちのために、様々な配慮がなされた避難所のことである。具体的には障害者施設や高齢者施設などが指定されている。図 10 には福祉避難所の指摘の有無を示している。1 箇所も指定しないと答えた自治体は 7.1%である。9 割を超える自治体が 1 箇所以上福祉避難所に指定していると回答した。福祉避難所がきちんと指定されている点については評価すべきであるが、その運用については避難行動要支援者名簿と同様に課題が残っている。例えば、必要に応じて一般の避難所に専門の担当者がいなかったために、困っている要配慮者を発見できず、福祉避難所を活用できないなどの事例や、熊本地震では、福祉避難所として指定されている避難所が一般の避難所と区別なく使用され、福祉避難所としての役割を果たせなかった。今後は福祉避難所の指定だけでなく、活用する体制づくりが必要となっている。

(4) 避難所での合理的配慮の提供について

障害者差別解消法の施行によって、要配慮者への合理的配慮の提供は国や地方公共団体の義務となった。この義務は、平時はもとより、災害時についても配慮の提供を求めている。災害時の合理的配慮の例として筆談、要約筆記、読み上げ、手話、点字など多様なコミュニケーションや本人への説明の上、施設の状況に応じて別室を準備することなどを挙げられる。一般避難所に限ったことではないが、こうした配慮は災害が起こってから対応では、十分な結果を得ることは難しく、平時から災害時の取り決めをしておく必要がある。図 11~図 16 は、各自治体の災害時の避難所での合理的配慮の提供についての取り組みについての度数分布を示している。

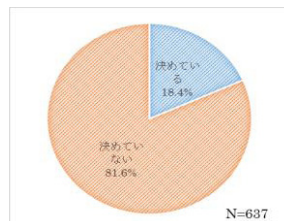


図 11. 一般避難所での要配慮者対応として対応職員の配置を決めているか

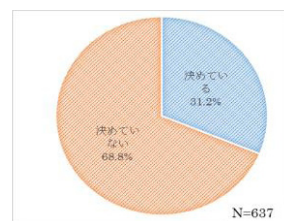


図 12. 一般避難所での要配慮者対応として配慮スペースを決めているか

図 11 は一般避難所での、「要配慮者対応として対応職員を決めているか」という質問についての解答についての度数分布である。81.6%の自治体で対応職員の配置を決めていないことがわかる。前節でも述べたように、避難所に専門の担当者がいなかったために、困っている要配慮者を発見できず、福祉避難所を活用できないといった例や、そもそも配慮を提供しようにも、「誰が配慮を必要としているのか」さえも把握できないといったことが起こってしまう。災害時にもあわてずに合理的配慮を行うための前提として、対応職員の配置は喫緊の課題となるといえるだろう。

図 12 は避難所での配慮スペースの設定状況について示している。配慮スペースとは、電車の優先座席があるように、避難所にも配慮が必要な人のためのスペースである。災害が起こり、避難所が開設されると、健康な人ほど早く避難所に到着し、入り口に近い場所や、壁際などからスペースを確保する。その結果、避難所の中央などのスペースしか残らず、足腰の弱い人や、車椅子の人などがそういった場所での生活を余儀なくされる、もしくは避難所を去らなければいけないこととなる。こうしたことから、避難所では配慮スペースを設定することが望ましいが、現状では 31.2%の自治体でしか設定されていない。この配慮スペースについては、避難所となる施設との取り決めによって、追加の人員などがなくとも設定が可能であることから、より多くの自治体に設置を促すことが必要である。

災害時の合理的配慮の例として、筆談、要約筆記、読み上げ、手話、点字など多様なコミュニケーションがあると紹介したが、そういった視覚・聴覚障害者への情報保障がほとんど進んでいないことを示しているのが図 13 である。情報保障について準備をしているのは、回答自治体の 4.7%のみであり、こうした現状自体が合理的配慮の欠如であるだけでなく、コミュニケーションが取れないことにより引き起こされる、さらなる配慮の欠如が、要配慮者の避難所生活をより難しくしているといえる。

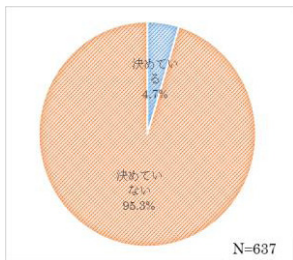


図 13. 一般避難所での要配慮者対応として視覚・聴覚障害者への情報保障を決めている

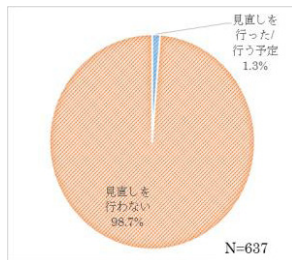


図 14. 一般避難所での要配慮者対応について、障害者差別解消法に向けて見直しを行った/行う予定があるか

ここまで見てきた避難所での合理的配慮の提供についての現状は、調査時点のものであり、障害者差別解消法の施行に向けて改善がなされている中途である可能性も排除できない。そこで図 14 には調査が行われた時点から「3ヶ月後に施行が迫った障害者差別解消法に向けて、避難所での合理的配慮の提供の体制について見直しをする/既にしたか」という設問に対する回答の度数分布である。見直しを行う、もしくは既に行った自治体は回答全体の 1.3%のみであり、98.7%の自治体では見直し予定がないといった結果を示している。このことから、図 11~14 で示した避難所での合理的配慮の提供についての状況からほとんど進展がない可能性が指摘される。「合理的配慮の否定は差別である」とされている。これまで確認された要配慮者を取り巻く環境は、災害がおこれば多くの自治体で差別がなされることとなる。また図 15, 図 16 に示しているのはそれぞれ、要配慮者への対応については「考慮中」「何も決まっていない」自治体であり、こうした自治体も少なくない。早急な対応が求められる。

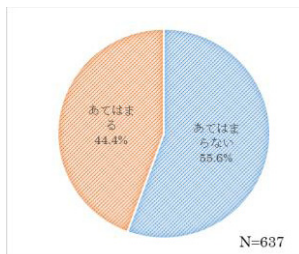


図 15. 一般避難所での要配慮者対応について考慮中である

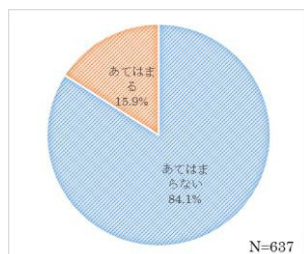


図 16. 一般避難所での要配慮者対応について決まっていない

(5) 災害時の合理的配慮の提供に関する取り組みの熱心さ

災害時の合理的配慮の提供について、最適尺度法を用いて数量化を行い、「合理的配慮の提供に関する取り組みの熱心さ」得点を作成した。得点作成に用いた項目は避難所での要配慮者への対応についての「対応職員を決めている」「配慮スペースを決めている」「視覚・聴覚障害者への情報保障を決めている」「考慮中・決めていない」の 4 項目と「防災主管部署と障害を含む福祉主管部署の連携はうまくいっていると思いますか」「自立支援協議会と災害時の対応や体制についての議論をしていますか」の他部局・他組織との連携についての 2 項目を使用した。各回答についての重み付けは表 1~6 に示す。

表 1. 「避難所での要配慮者対応として対応職員の配置を決めているか」の得点

回答	度数	得点
対応職員の配置を決めている	117	1.210
対応職員の配置を決めていない・無回答	541	- .262

表 2. 「避難所での要配慮者対応として配慮スペースを決めているか」の得点

回答	度数	得点
配慮スペースを決めている	199	1.213
配慮スペースを決めていない・無回答	459	- .526

表 3. 「避難所での要配慮者対応として視覚・聴覚障害者への情報保障を決めているか」の得点

回答	度数	得点
情報保障を決めている	30	1.777
情報保障を決めていない・無回答	628	- .085

表 4. 「避難所での要配慮者対応は考慮中もしくは決めていない」の得点

回答	度数	得点
避難所での要配慮者へ対応を決めていない or 考慮中・無回答	406	- .730
要支援者の避難所での対応を決めている	252	1.176

表 5. 「災害時の対応や体制について自立支援協議会と議論をしているか」の得点

回答	度数	得点
議論をしている	167	.415
議論をしていない・無回答	491	- .141

表 6 「防災主管部署と福祉主管部署の連携できているか」の得点

回答	度数	得点
連携は十分とれている	149	.287
まだ不十分	467	- .039
できていない・無回答	42	- .590

図 17 は各自治体ごとの得点を GIS を用いて 1 標準偏差ごとに色づけを行った。図 17 はその結果である。緑色の自治体は「災害時の合理的配慮の提供に関する取り組み」に熱心であり、赤色で示されている自治体は熱心でないことを示している。大まかな特徴として関東地方、東海地方、近畿地方の海に面した自治体において災害時の合理的配慮の提供に関する取り組みが熱心になされているようである。

合理的配慮の提供に関する取り組みの熱心さを左右する要因について予備的な検討として「政令都市及び東京 23 区」と「非政令都市」t 検定を用いて平均値の比較を行った結果を図 18 に示す。その結果「政令都市及び東京 23 区」と「非政令都市」との間には有意な差が見られた。「政令都市及び東京 23 区」では災害時の合理的配慮の提供に関する取り組みがより熱心に行われていることが明らかとなった。この結果から都市部では、災害時の合理的配慮の提供体制が整っていることが明らかとなった。今後、具体的に都市部のどのような要因が災害時の合理

表 7. 「政令都市及び東京 23 区」と「非政令都市」
との災害時の合理的配慮の提供に関する
取り組みの熱心さの平均の比較

	度数	平均値	標準偏差
政令都市及び東京23区	35	0.6971	0.98973
非政令都市	623	-0.0392	0.95096
			p<.001

的配慮の提供に関する熱心さと関連しているのかについては今後の課題となる。

続いて都道府県単位での障害者差別解消法に関連する条例の有無と災害時の合理的配慮の提供に関する取り組みの熱心さの平均の比較を行った。結果について表 8 に

表 8. 都道府県の差別解消法に関連する条例の有無と
災害時の合理的配慮の提供に関する取り組みの
熱心さの平均の比較

	度数	平均値	標準偏差
都道府県に障害者差別解消法 に関連する条例がない	430	0.0810	1.03870
都道府県に障害者差別解消法 に関連する条例がある	228	-0.1527	0.90767
			p<.05

示す。その結果、障害者差別解消法に関連する条例がある自治体ほど、災害時の合理的配慮の提供に関する取り組みの熱心さが低いという逆説的な結果が得られた。この解釈や具体的な影響した要因などについても今後の課題となる。

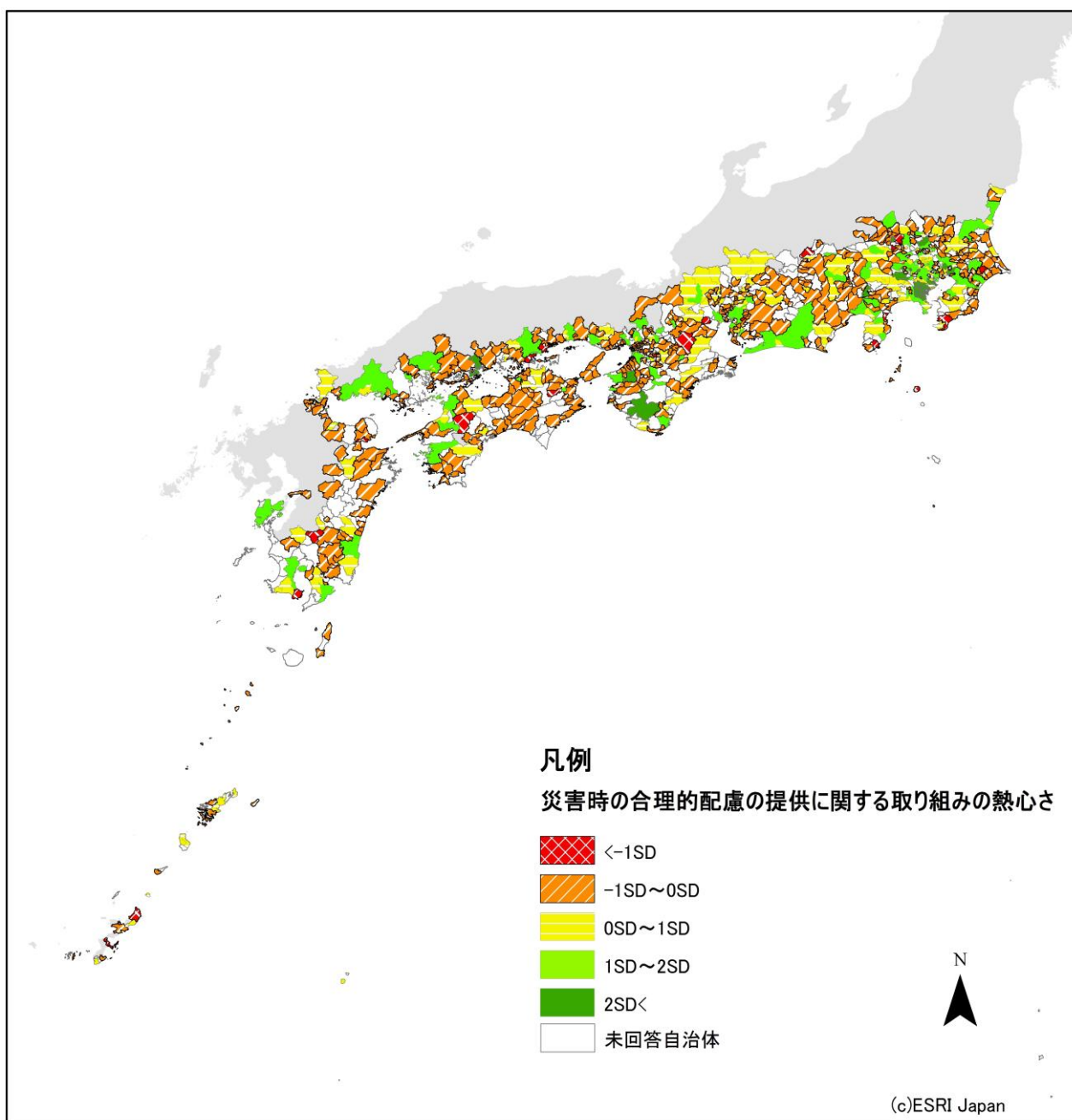


図 17. 自治体の災害時の合理的配慮の提供に関する取り組み

4. 結びと今後の課題

本稿では、障害者差別解消法の施行によって災害時においても自治体の義務となる合理的配慮の提供体制の現状について、NHKのアンケート調査を元に検討してきた。その結果以下の4点が明らかとなった。

①避難行動要支援者名簿は多くの自治体で作成されているが、その活用のための災害時の地域団体への公開は十分とはいえないこと。②個別避難計画の作成は調査対象自治体のうち約半数は作成できていないこと。③92.4%に及ぶ自治体では、福祉避難所がすでに指定されていること。④避難所で合理的配慮を提供する体制は、多くの自治体で整っておらず、特に視覚・聴覚障害者への情報保障についてはほとんど準備されていないこと。⑤災害時の合理的配慮の提供に関する取り組みが非政令都市では、政令市や東京23区の自治体などに比べて十分に行われていないこと。今後の課題としては、具体的に災害時の合理的な配慮の提供に関する取り組みの熱心さに影響を与える地理的・社会的要因の検討が挙げられる。

謝辞

本研究は JST/RISTEX「コミュニティがつなぐ安全・安心な都市・地域の創造」研究開発領域 研究開発プロジェクト「借り上げ仮設住宅被災者の生活再建支援方策の体系化」（研究代表 立木茂雄）の成果の一部である。

自治体調査データの本研究での利用をお認め頂いた NHK ETV「ハートネット TV」プロデューサー迫田朋子氏にお礼を申しあげます。

参考文献

- 1) Oliver, M., 1990, *Politics of Disablement*. Macmillan.(=2006, 三島亜紀子, 山岸倫子, 山森亮, 横須賀俊司訳『障害の政治学—イギリス障害学の原点』明石書房.)
- 2) 立木茂雄, 2016, 『災害と復興の社会学』萌書房
- 3) 総務省消防庁, 2013, 「災害時要援護者の避難支援対策の調査結果」, 総務省消防庁ホームページ, (2016年6月30日取得, http://www.fdma.go.jp/neuter/topics/houdou/h25/2507/250705_1houdou/01_houdoushiryou.pdf)