

## 平時の取り組みと発災時の支援との関係

研究分担者 島崎 敢（国立研究開発法人防災科学技術研究所客員研究員、  
名古屋大学未来社会創造機構特任准教授）

研究協力者 池田真幸（国立研究開発法人防災科学技術研究所特別技術員）

**研究要旨：**本研究では熊本地震において要配慮者を支援した様々な立場の人に対して、支援の内容や経緯、発災前後の取り組み等に関してインタビュー調査を行った。これにより、平時の取り組みが発災時の支援にどのように影響を与えたか、また、次の災害に向けて平時にどのような取り組みを行っておけば支援活動を円滑に行える可能性が高まるのかという視点で発言内容をまとめた。調査結果から、要配慮者に関する情報共有の課題、平時の関係性が災害対応に活かされた例、要配慮者も福祉避難所ではなく一般避難所を利用したほうが良い場合があること、社会全体の障害者に対する理解不足が要配慮者の一般避難所利用の障壁になっていることなどが明らかとなった。これらの結果より、平時にどのような取り組みや施策を行うべきか検討を行った。

### A. 背景と目的

大規模災害発生時には必要な作業量が一気に増大し、行政や各種支援機関が一時定期的に機能不全に陥る場合がある。また、災害時には避難誘導・避難生活支援・ダメージを受けた家屋等の復旧・生活再建支援など、災害時特有の支援も必要となる。したがって、障害者や高齢者、妊産婦など（以下、要配慮者）に対する支援が発災時には十分に行き届かない場合がある。災害時に必要な支援を受けられないことは、要配慮者にとっては要配慮者以外の人（以下、健常者）以上に深刻な事態であり、適切な対応がなされなければ、生命や尊厳を脅かされる可能性が高いと言える。

様々な混乱が発生する災害時であっても、平時から準備や体制づくりを行っておくことで、たとえ不十分な支援しかできなかったとしても、その不十分さを軽減できるだろう。そこでここでは、熊本地震が発災する前の平時の取り組みと発災時の支援との関係を調査することにより、これから未来

に発生する災害に備えて、要配慮者を支援する立場の人や組織が、平時にどのような備えをしておくべきかを検討する。

### B. 研究方法

熊本地震において、多様な立場から様々な形で支援を行った個人や団体に対してインタビュー調査を行った。調査対象は〇〇に示すとおりであり、調査期間は平成30年8月30日～31年2月23日である。各インタビューは本研究に参画した研究協力者・分担者で分担して行ったが、いずれも許可を得て録音した音声ファイルからテキスト化を行い、さらにインタビュー担当者が要点をまとめた発言録を作成した（付録〇）。これらの発言録から、平時の取り組みと発災時の支援との関係という観点で重要と考えられる内容を抽出した。

### C. 結果と考察

#### 1. 要配慮者がいる場所、状態の把握

要配慮者は健常者に比べて移動の自由度が低く、自力で避難できない状態に陥っている可能性が高い。このため、発災後いち早く要配慮者がいる場所に支援者が訪問し、安否確認を行うと共に、救護や避難など必要な支援を提供する必要がある。このためには、発災直後に要配慮者の住所や障害の内容・程度などの情報を支援者が利用できる必要がある。しかし、今回のインタビューから、要配慮者の種類によって平時の支援を行う組織や部局が異なるため、要配慮者に関する情報も対応者ごとに別々に管理されていたこと、個人情報保護の観点からすぐに情報提供や情報共有がされなかったこと、どこの名簿にも載っていない要配慮者がいたことなどの問題が明らかとなった。

要配慮者の住所や障害の程度などの情報が、平時から誰でもアクセスできる状態にあることは、個人情報保護の観点からも防犯の観点からも望ましくないと考えられる。一方、発災時に限られた人的リソースで効率的かつ迅速に安否確認や支援を行うためには、災害時に要配慮者を支援する様々な立場の人がこれらの情報に適切にアクセスできる必要があるだろう。したがって、平時にどの組織・部局の誰がどの種類の要配慮者の名簿を管理しているかを関係組織・部局間で共有しておくと共に、発災時の役割分担等についても平時から議論しておくべきだと考えられる。また、甘利はセキュリティの本質は「オペレーションが、運営主体によってあらかじめ定められたプランに則って運営され、理由の如何によらず、それが阻害されないこと」としている[1]。言い換えると、「情報セキュリティ」の目的は情報の漏洩を防ぐことではなく、目的遂行のために必要な情報が必要な時に利用できる状態を守ることであると言える。関係組織の「情報セキュリティ」に対する認識を改め、目的の遂行が可能な情報管理体制を地域全体で保つよう互いに確認し合う

ことで、災害時の混乱や支援の不十分さの軽減につながるだろう。

また、人命に関わる災害の急性期に、個人情報保護を理由に支援者に情報が届かないことがないように、災害時の支援者への情報提供について、平時に予め要配慮者から同意を得ておくべきであろう。また、情報提供範囲や情報提供に係る手続きなども事前に定めておき、発災後速やかに情報提供・情報共有できる体制を構築しておくことが望ましい。さらに、提供された情報に基づいて要配慮者の安否や状態確認を行う際に、どのような情報を収集すべきか、また収集した情報を他の支援者とのように共有すべきかについても平時より議論し、安否確認票や情報共有システムの準備などをしておくことで、より円滑な安否確認や支援が可能になると考えられる。

## 2. 情報更新と要配慮者からの情報発信

これまで要配慮者ではなかった人も、加齢や症状の進行、妊娠等によって新たに要配慮者になる場合がある。また、既に要配慮者である人も、状態が日々変化している。したがって、要配慮者の情報は可能な限り頻繁に更新し、常に最新情報を利用できるようにしておく必要があると考えられる。また今回、被災地外の親戚や知人を頼って避難をするなどして連絡が取れなかった要配慮者がいたことが報告されている。このため、平時より要配慮者がどのような避難意図を持っており、どういった場所に避難する可能性があるのか、またその際の連絡先等を把握しておくことができれば、安否確認を円滑に行える可能性が高まるだろう。

さらに、支援者側が一方的に安否確認や情報収集を行うだけではなく、要配慮者側からも予め決められた連絡先に無事を伝えたり、ニーズを発信したりする体制を築いておくことも重要であろう。今回、7月頃に市役所から障害者のいる全戸に支援受付

のビラを郵送した結果、多くのニーズが寄せられた事例があった。この事例は、要配慮者の側が災害時に支援が行われていることを知らない、あるいは、支援ニーズをどこに伝えれば良いかわからないことを示している。したがって、これらの窓口の情報は平時から要支援者に周知されるべきであろう。

### 3. 平時の取り組みが活かされた例

今回のインタビューから、防災とは無関係の平時の関係性が活かされた事例をいくつか聞くことができた。例えば、地域のお祭の参加者が高齢化していたために、近隣の大学教員の協力で大学生の参加を促す取り組みを行っていた地域があった。この地域では、発災時にもこの大学教員の協力が得られ、外部からの支援者との調整を円滑に行えた。また、平時から子供食堂等の運営を行っていたある施設では、平時の独自ネットワークを使って、（施設職員の評価によると）行政の支援よりも円滑に食料を配給できたという。これらの個別ケース以外にも、その土地に長く暮らす住民が多く住む地域では、住民同士の結びつきが強く、炊き出しや瓦礫撤去などを、地域住民自らが協力しあって行っていたという証言もあった。これらを踏まえると、防災のための取り組みや訓練等でなくとも、平時に様々な形で形成された関係性が災害時の対応に力を発揮することがあると考えられる。したがって、防災力を高める目的でなくとも、地域コミュニティのソーシャル・キャピタル\*が向上するような取り組みや施策を行うことが重要であろう。

### 4. 地域内の人的資源の有効活用

被災者の中には建設業や医療職など専門技術を持った人がいたが、その場ではその人達の専門技術が活かされず、後から専門職の人がいたことがわかったなどの証言も

あった。人的資源が不足する災害対応においては、可能な範囲で被災地内の人的資源も活用できることが望ましい。したがって、平時から地域内のどこにどのような専門技術を持った人材がいるのか、非常時に協力できる状態にあるのかなどを確認し、地域の中で共有しておくことで、地域内の人的資源が有効活用できる場合がある。一方で、これらの情報は個人情報にも当たるため、地域コミュニティの中でお互いの信頼関係が築かれていなければ開示することに抵抗がある情報でもある。また、専門技術を持った人が協力しようと思うかどうかは、貢献したいと思える地域コミュニティであるかどうかに影響を受けるだろう。したがって、平時より地域内の住民同士の良好な関係が築かれていることが望ましい。

### 5. 障害に対する理解や配慮

今回、複数の支援者から、障害者を福祉避難所などの一般の人と別の避難所に避難させるのではなく、可能な範囲で一般の避難所で地域の人と一緒に生活をしてもらったほうが良いのではないかという発言が得られた。この理由は、障害者も平時は地域コミュニティの中で暮らしており、家族や親戚、近隣の人たちから様々な支援を受け、関係性を築いているが、災害時に一般避難者と隔離されてしまうとこれらの関係性を利用できず、自治体や民間の専門職に災害時の要配慮者対応が集中してしまい、支援の網から漏れた要配慮者が孤立してしまう可能性が高まるからである。一方で、障害者が一般避難所で過ごすことについて、設備面と一般の人の理解の2つの側面で障壁があることも明らかとなった。

設備面として、避難所となる学校の建物の多くは、障害者の利用を前提としておらず、スロープ・エレベータ・車椅子トイレ・点字ブロックなどが十分に整備されていないという問題がある。また、より根深い問

題として、一般の人の障害者に対する理解不足の問題が指摘された。例えば、食料配布の列に並ぶことが困難な知的障害者に対しても、一般の避難者同様に列に並ぶことを求めた事例があった。ストレスの高い避難所生活の中で列に並ばずに食料を受け取る行為は、障害を理解していない人からは不平等な行為に見えることは想像に難くない。したがって、こういった問題は、一部の支援者だけが障害のことを理解していれば解決する問題ではなく、避難している大多数の人が、そこにいる障害者の障害の種類は何か、その障害にはどのような特徴があり何が苦手なのか、どのような配慮が必要でどう接するのが適切かなどを知らなければ解決しない問題だろう。

今回のインタビューを受けて頂いた支援者の一人は、上記の問題の根本的な原因を次のように指摘した。日本の学校教育では古くから障害者を別のクラスや別の学校に隔離し、健常者は健常者だけのクラスで教育を受けている。これにより健常者は障害者の存在を意識したり、障害について理解したりする機会や必要性がなくなってしまうのではないかと。この指摘を踏まえると、この問題は災害対応に限ったことではなく、平時より地域コミュニティや学校の中で障害者が健常者に溶け込める社会を築き、一般の人の障害に対する理解と受容を深めることでしか、根本的には解決されないのかもしれない。

日本は2007年に国連の「障害者の権利に関する条約」に署名しており、この24条には障害のある者と障害のない者が共に学ぶインクルーシブ教育に関する言及がある。これに伴い、徐々に障害者が健常者と同じ教室で学ぶようになりつつあるが、こういった取り組みが増えていけば、平時から避難所となる一般の学校にも障害者が通うことになり、障害に対する理解不足の問題は

もとより、最初に述べた学校の設備面の問題も改善されていくだろう。

社会の無理解により傷ついた経験をした障害者やその家族は、再び傷つくことを恐れて、自分が持つ障害のことや家族に障害者がいることを知られたくないと考え、支援を受けたいのにそのことを発信できなかったり、避難したいのに避難所に行けなかったりする状況に陥っている可能性がある。このことは障害者の権利やQOLを守る観点でも問題であるが、災害時の人命救助や避難行動、生活再建支援といった防災の観点でも大きな問題であると言えよう。

南海トラフ巨大地震や首都直下地震など、国家的な危機とも言える大災害の発生が危惧されている。したがって、すぐに着手でき、効果の現れやすい取り組みや施策を、可能なものから行っていく必要があると考えられる。一方で、これらの大災害が去ったとしても、日本は自然特性上、繰り返し大きな災害に見舞われる場所の立地している。したがってすぐに効果は出なくても、障害をはじめとした多様性を受容し、自分とは異なる人を理解しようとする雰囲気や社会に醸成されるような取り組みや施策を展開していくことも、防災力を高めるために重要であると言えるだろう。

[1] 甘利康文：「セキュリティの本質とは何か ～安全・安心を実現する原理をその本質から理解する～」，電子情報通信学会技術研究報告，vol. 113，no. 490，pp. 5-8，2014.

\*社会における相互信頼の水準や相互扶助の状況（厚生科学審議会地域保健健康増進栄養部会「次期国民健康づくり運動プラン策定専門委員会健康日本21（第2次）の推進に関する参考資料」による定義）

## D. 研究発表

1. 論文発表  
特になし

2. 学会発表  
特になし

G. 知的財産権の出願・登録状況

1. 特許取得  
特になし

2. 実用新案登録  
特になし

3. その他  
特になし