

誰一人取り残さない防災のために福祉施設関係者が身につけるべきこと

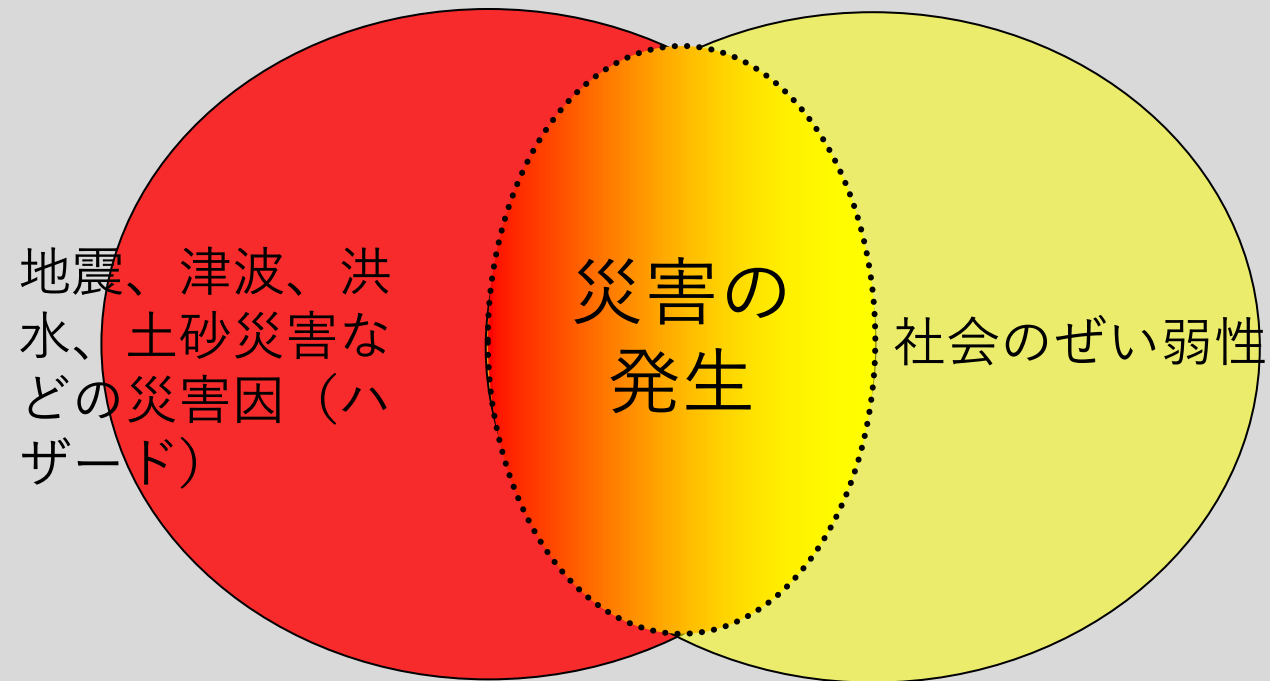
2021年12月9日

同志社大学社会学部 教授
(同志社大学インクルーシブ防災研究センター長)
立木 茂雄

防災の基本的な考え方

防災の基本的な視点

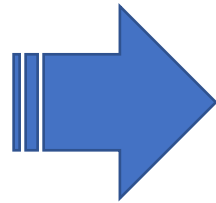
災害リスクは社会的に構築される



災害は「社会現象」

障がいの社会モデル

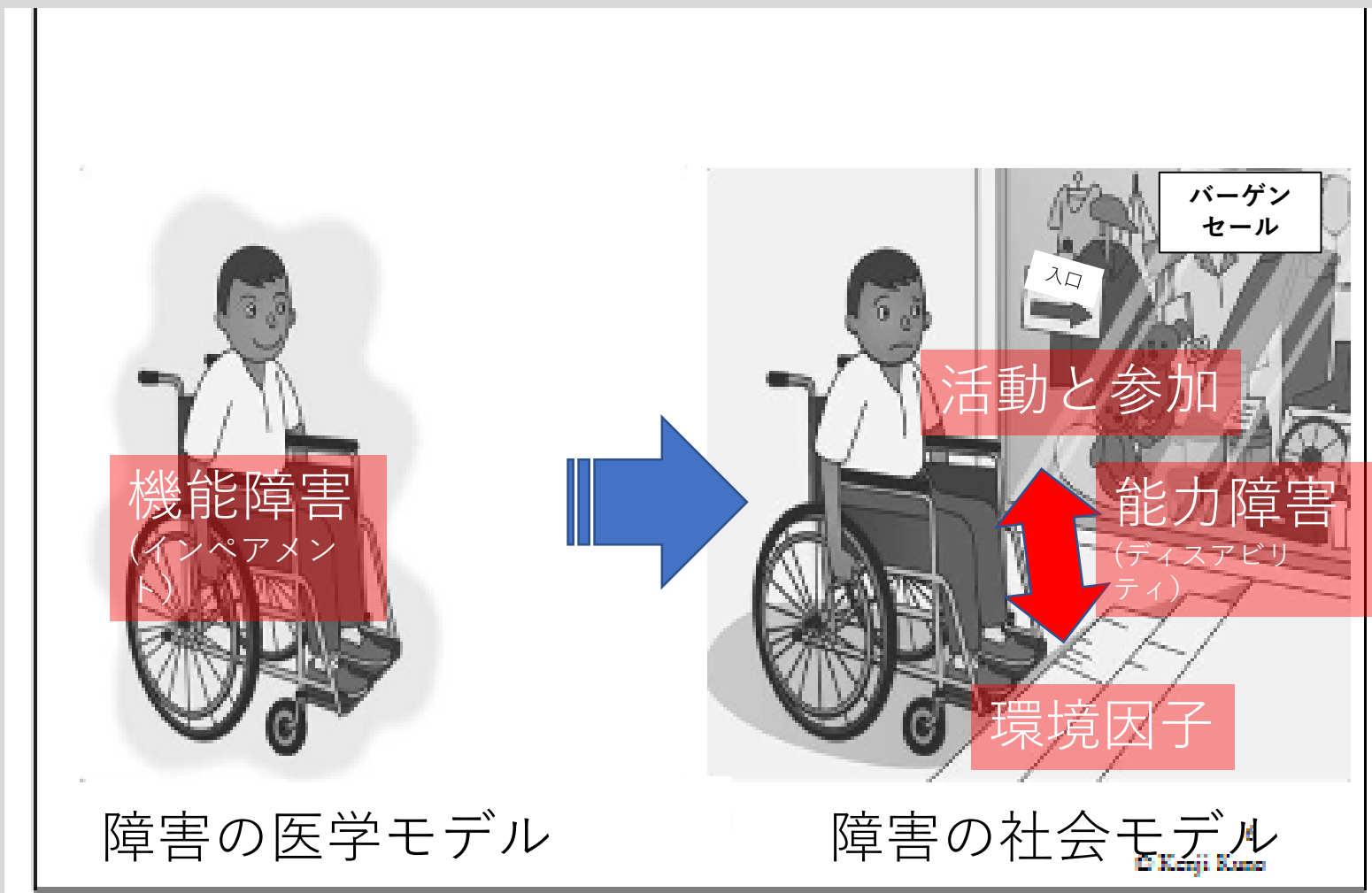
障がいとは何をさすのでしょうか？



障害の医学モデル

障害の社会モデル

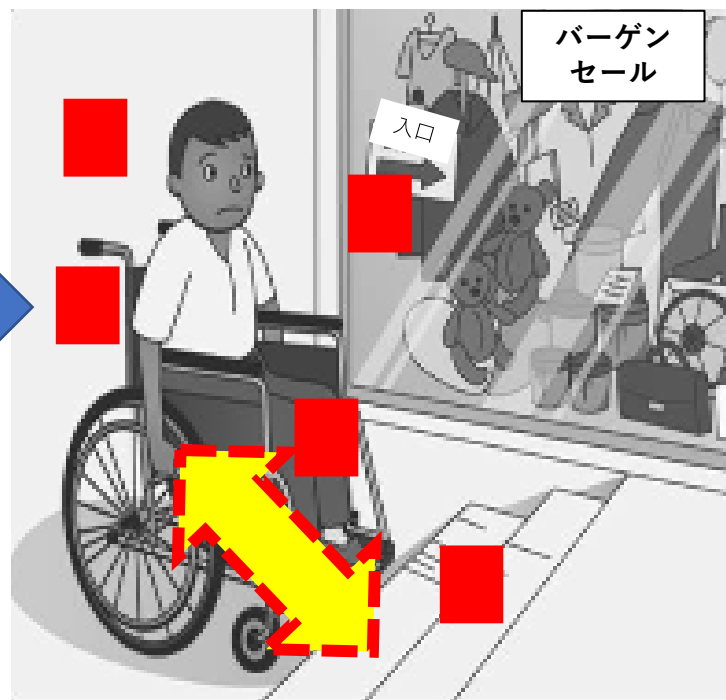
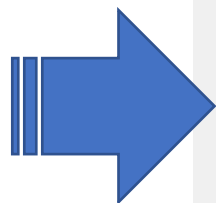
障がいとは何をさすのでしょうか？



障がいは「どこ」にある？




障害の医学モデル



障害の社会モデル

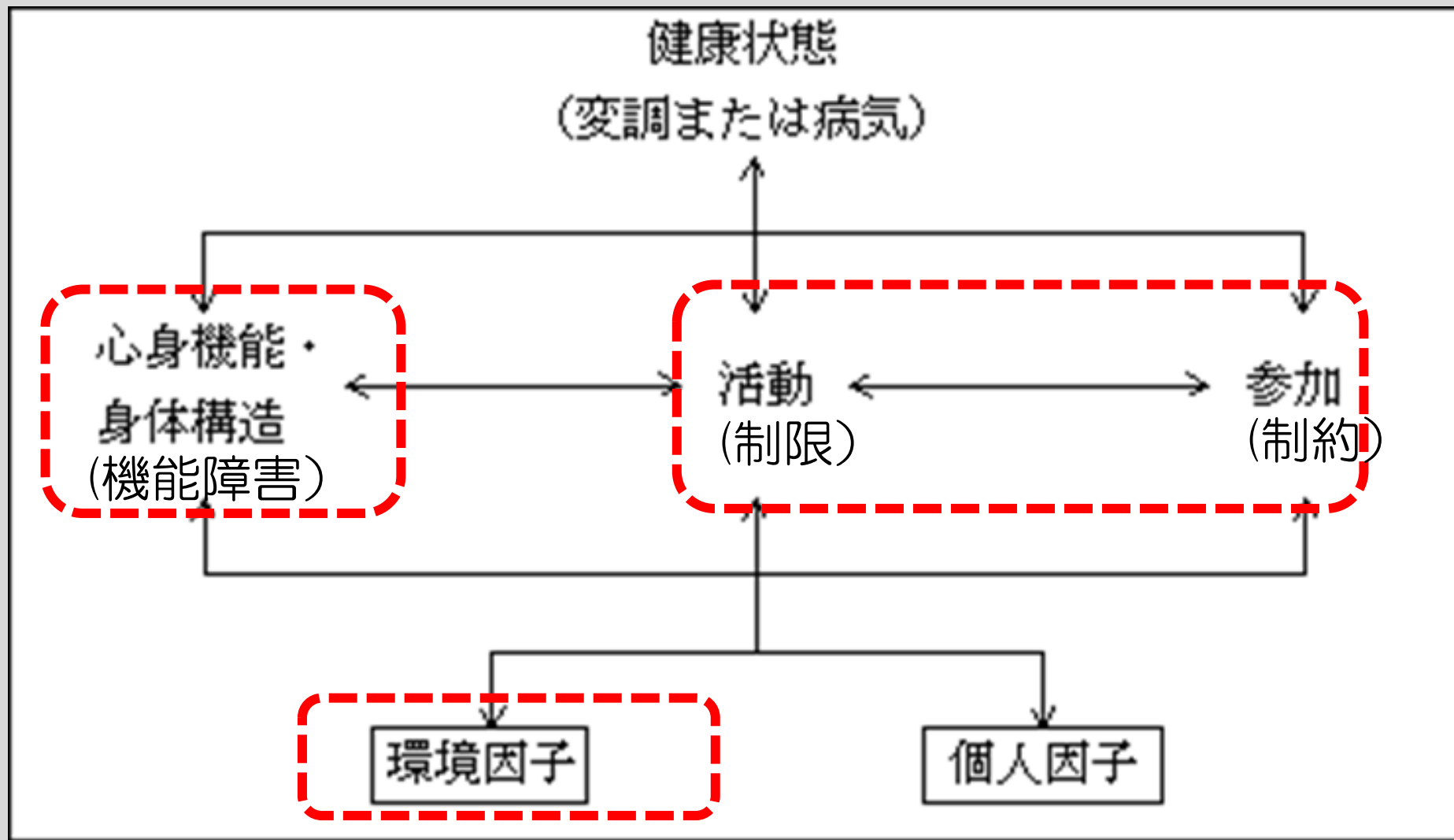
障がいのある人にとっての
災害とは何か？



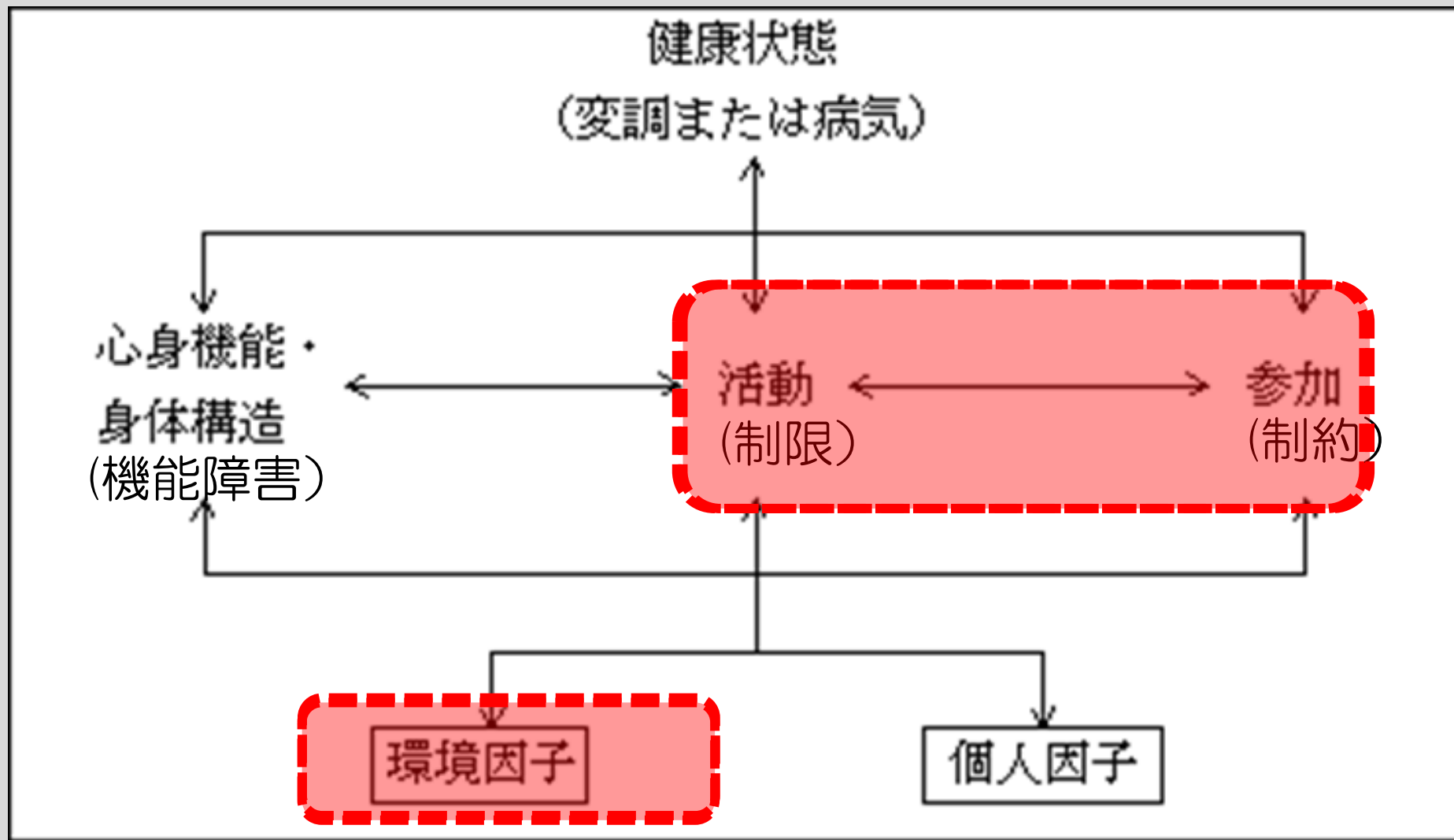
41名の障害当事者による 東日本大震災草の根検証 ワークショップ

2013年10月14日
仙台市福祉プラザ

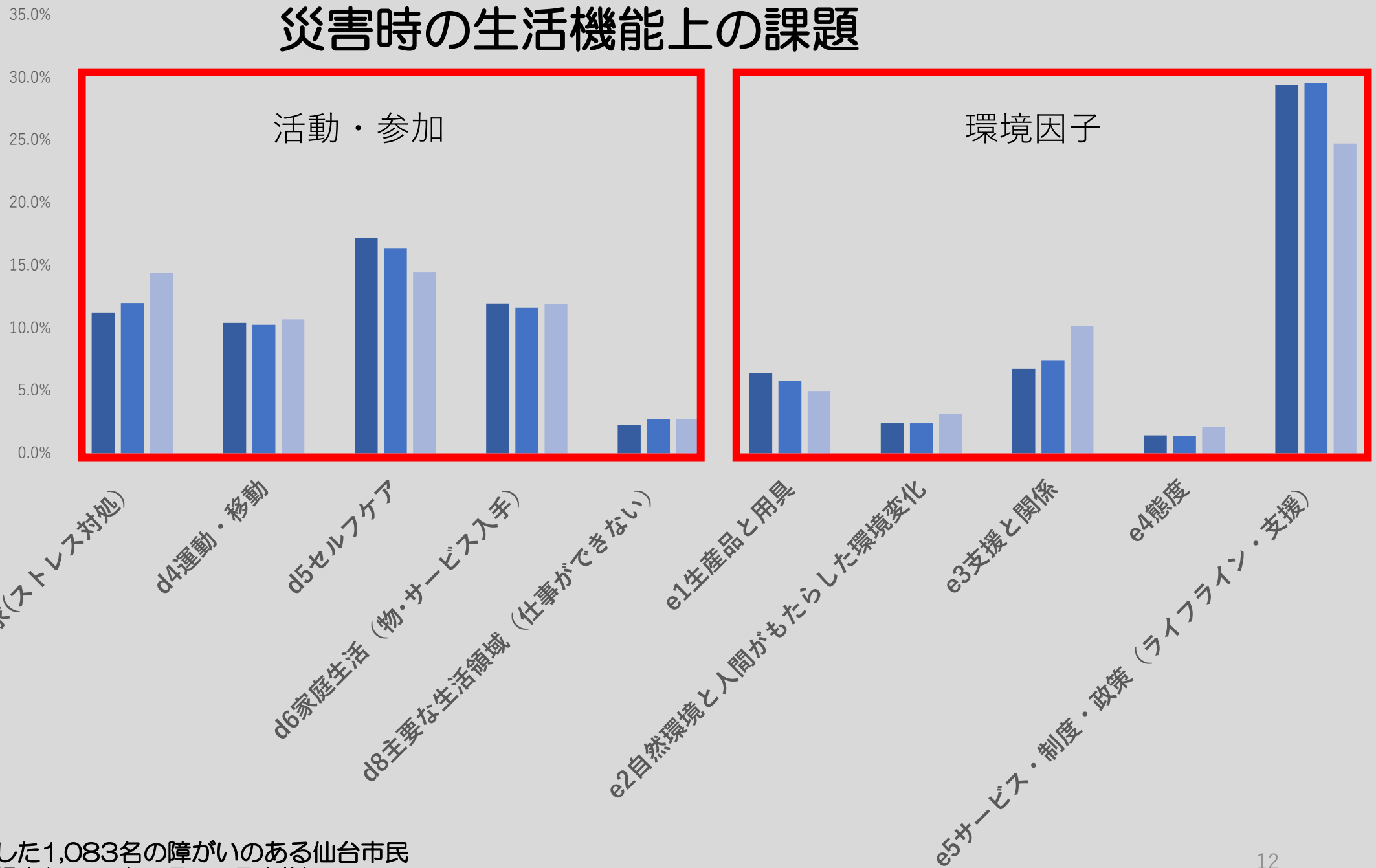
国際生活機能分類 (ICF) (WHO, 2001)



国際生活機能分類 (ICF) (WHO, 2001)



災害時の生活機能上の課題



東日本大震災で被災した1,083名の障がいのある仙台市民の暮らしの困りごと調査(2015年1月~2月実施)

■ 0~10時間 ■ 10~100時間 ■ 100~1,000時間

高齢者、障がい者と 東日本大震災

統計資料から見えてきたこと

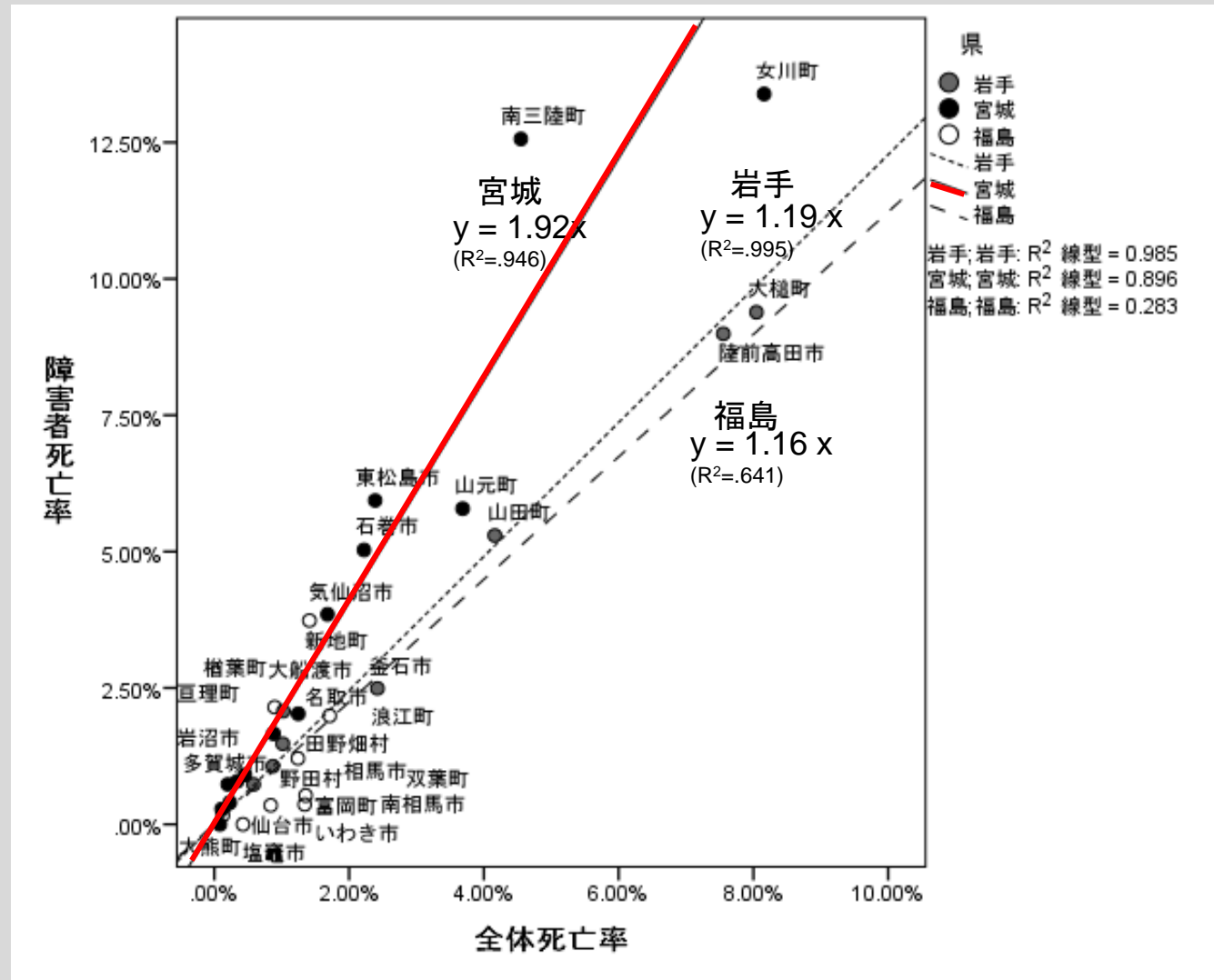
- 立木茂雄(2016). 災害と復興の社会学, 3章, 萌書房, 35-49.
- 立木茂雄(2017). 近年の自然災害から見た入所要配慮者被害の問題と対策－平時と災害時の連携ならびに立地規制の2つの欠如が被害を生んでいる－, 消防防災の科学, 129, 2017年夏号, 11-14

東日本大震災における全体死亡率と障害者死亡率の比較(県別)

県	全体			障害者手帳交付者		
	被災地人口	死者	死亡率	被災地人口	死者	死亡率
岩手小計	205,437	5,722	2.8%	12,178	429	3.5%
宮城小計	946,593	10,437	1.1%	43,095	1,099	2.6%
福島小計	522,155	2,670	0.5%	31,230	130	0.4%
総計	1,674,185	18,829	1.1%	86,503	1,658	1.9%

出展: NHK ETV「福祉ネットワーク」および「ハートネットTV」取材班の調べ
2012年9月5日現在

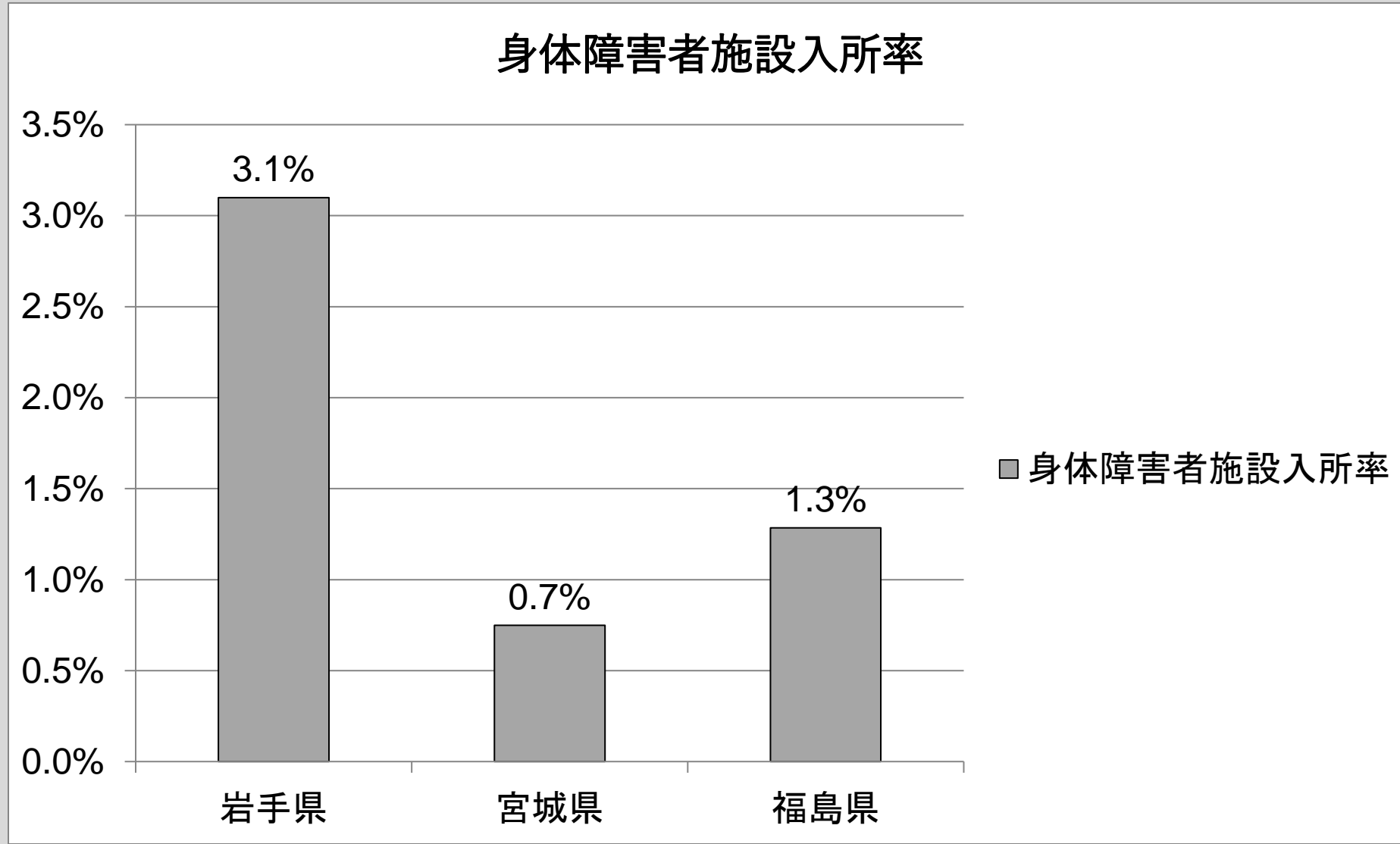
東日本大震災における全体死亡率と 障害者死亡率の比較(市町村別)



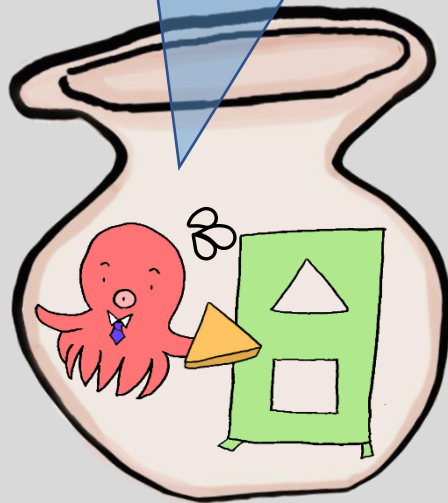
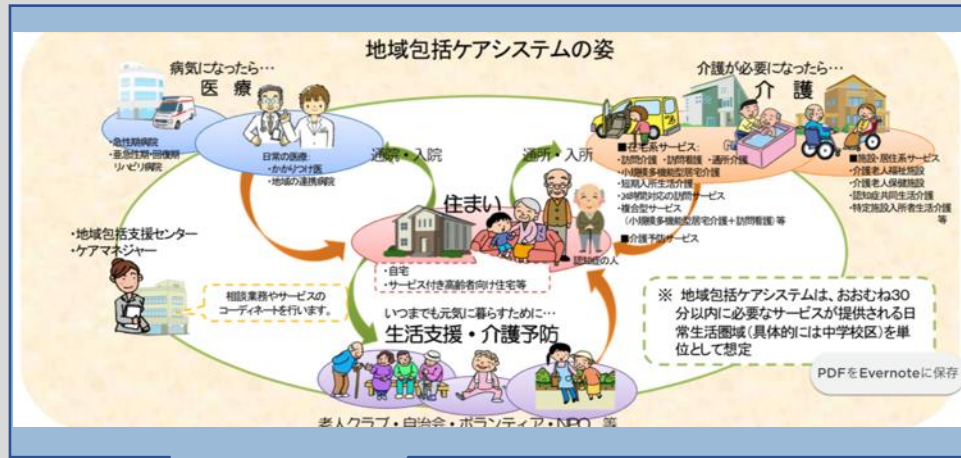
なぜ宮城県で障がい者がより多く亡くなったのか？

在宅の障がい者の割合

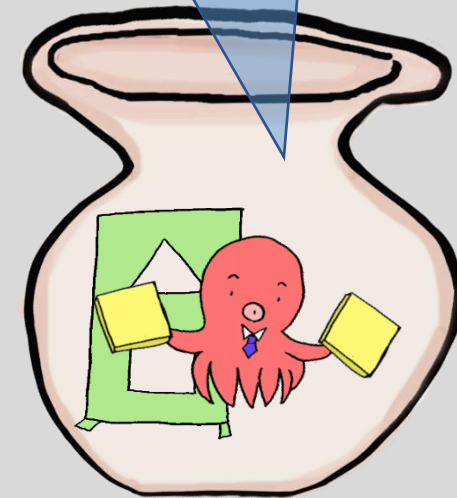
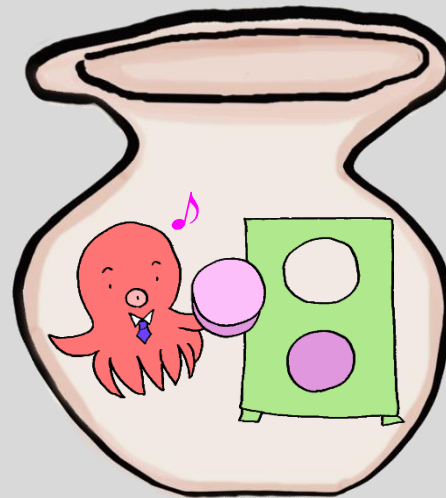
東北3県の身体障害者の施設入所率の比較



根本原因 #1：平時と災害時の対応策が縦割り



福祉部局

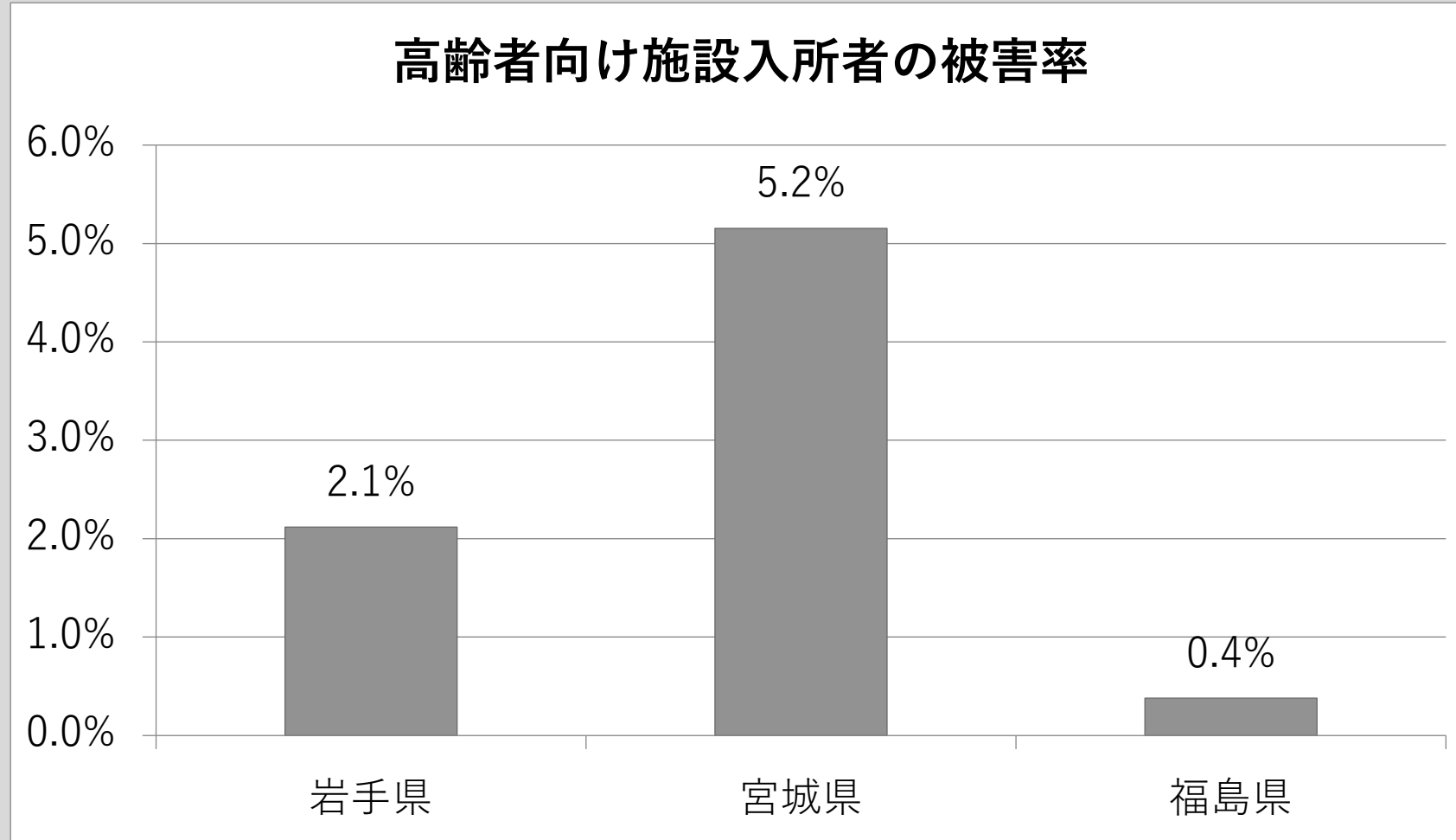


危機管理部局

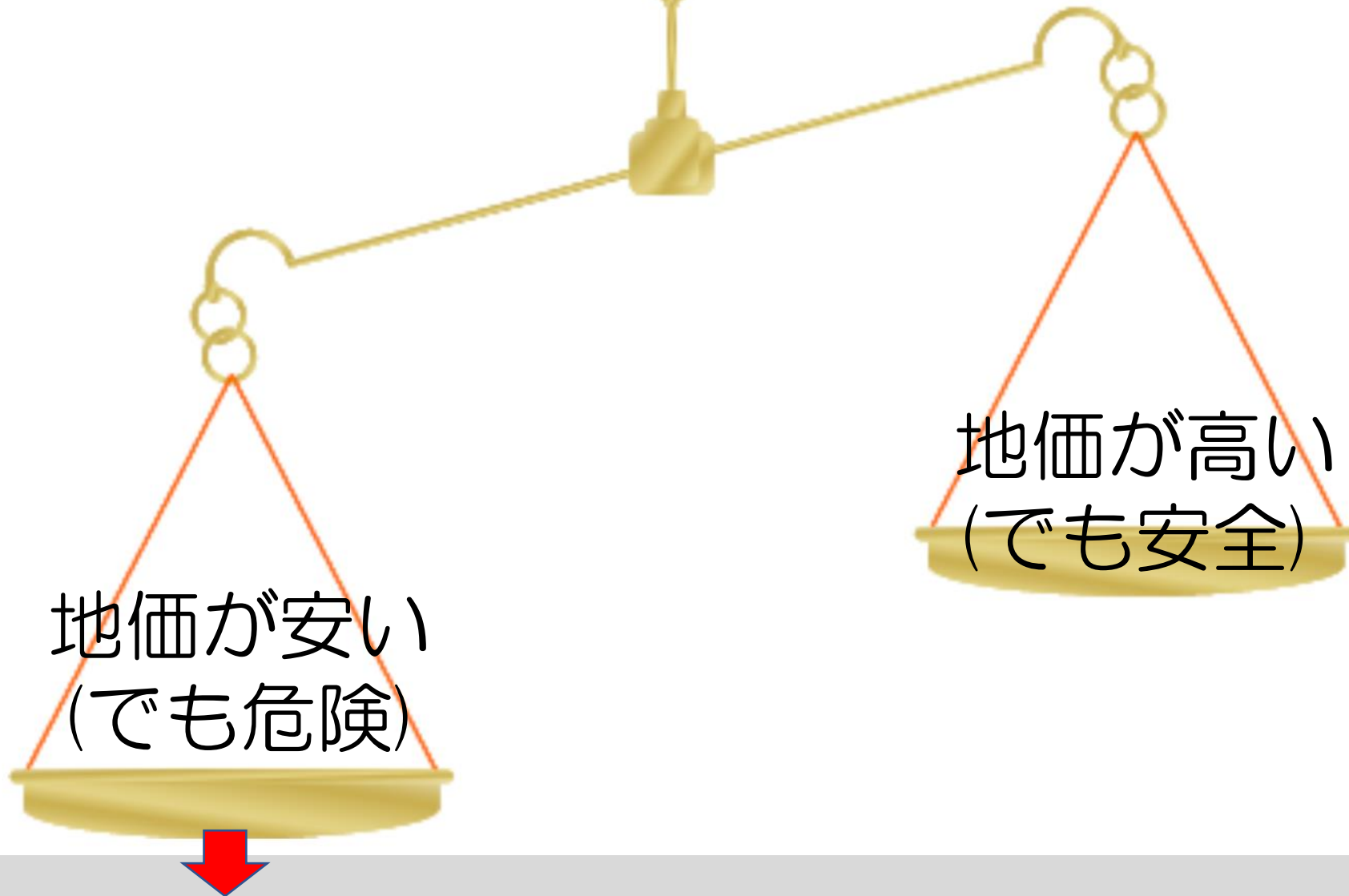
なぜ宮城県で障がい者がより多く亡くなったのか？

被災した高齢者向け施設
の割合

東北3県の老人向け施設入所者の被害率



根本原因 #2:危険な場所に施設が立地



土地利用~~規制~~・安全な土地~~への~~誘導策・差別や排除

近年の自然災害による施設の 被災

2009年7月防府市特別養護老人ホーム ライフケア高砂(86を救助、7名が犠牲に)



Fig. 4 Photo of the special elderly nursing home "Life Care Takasago," that which was affected by the 21 July 2009 debris flow from Ueda-Minami river. Photo was taken by Asia Air Survey.



2015年関東・東北豪雨 2016年台風10号災害

2015年9月関東・東北豪雨



2016年台風10号水害 (2016年8月30日)



<http://www.bo-sai.co.jp/iwaizumisugai.htm> 河北新報, 2016年9月29日
写真/山村武彦

茨城県常総市の「グループホーム香（かおり）」は、鬼怒川の堤防が決壊した昨年9月の関東・東北豪雨で床上1.2メートルの浸水被害に遭った。入所者9人（要介護度2～5）は80～108歳で、全員が認知症を患っていた。入所者と職員4人が午後5時半ごろに2階に避難すると、約30分後には浸水が始まり1階の床上まで達した。

「認知症の高齢者は大勢の人がいると興奮する。トイレの問題もある。他の避難者に迷惑をかけてしまう」

<http://mainichi.jp/articles/20160901/k00/00m/040/159000c>

8月30日の午前9時に岩泉町は避難準備情報を早々に発令していた。しかしこれが、特に災害時要援護者の避難を促すためのものである、という説明は発令文に盛り込まれておらず、また施設側にも、その認識はなかった（岩手日報、2016年9月2日）午後6時頃に大量の濁流が一気に流れ込み、入所者9人の命が奪われた。

その一方、被災した施設から8キロの上流にある別のグループホームでは、入所者の避難を行ったが、このために1人が体調を崩し、入院していた（河北新報、2016年9月29日）。



2018年7月西日本豪雨

岡山県倉敷市真備町

死者51名（うち**42人**が避難行動要支援者）

小田川の決壊で水に覆われた真備町地区。奥は高梁川＝岡山県倉敷市で2018年7月7日、本社ヘリから加

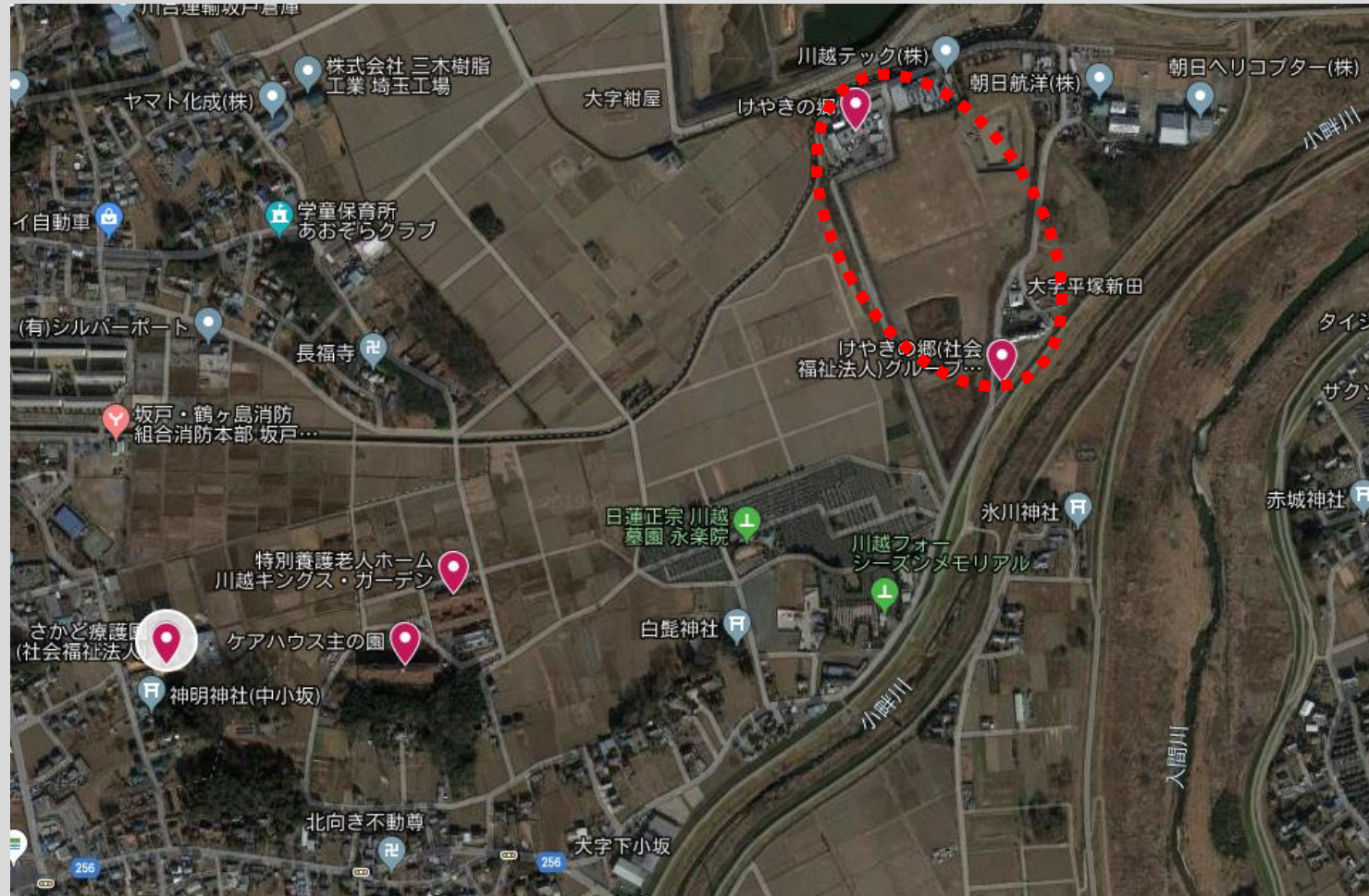
古信志撮影

<https://mainichi.jp/articles/20180722/k00/00m/040/1060>

けやきの郷

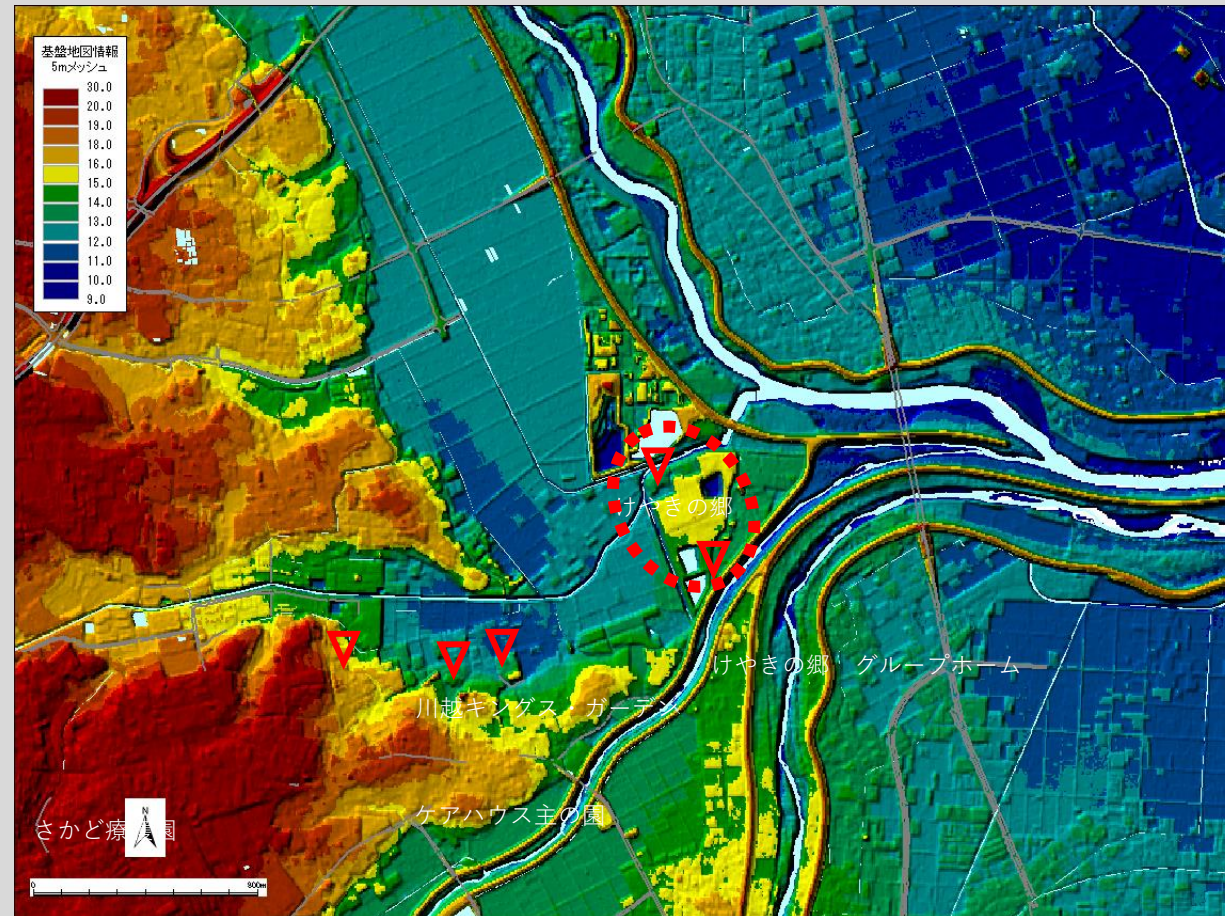
2019年台風19号災害

けやきの郷は、川越市と福祉避難所の協定を結んでいた



2019年台風19号災害

標高地形図 (等高段彩 + 建物ポリゴン)

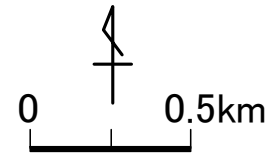


©坪井塑太郎 (人と防災未来センターリサーチフェロー) 作成

データ出典:国土地理院「基盤地図情報 数値標高モデル 5mメッシュデータ」

「基盤地図情報 基本項目 建築物」(オープンデータ)

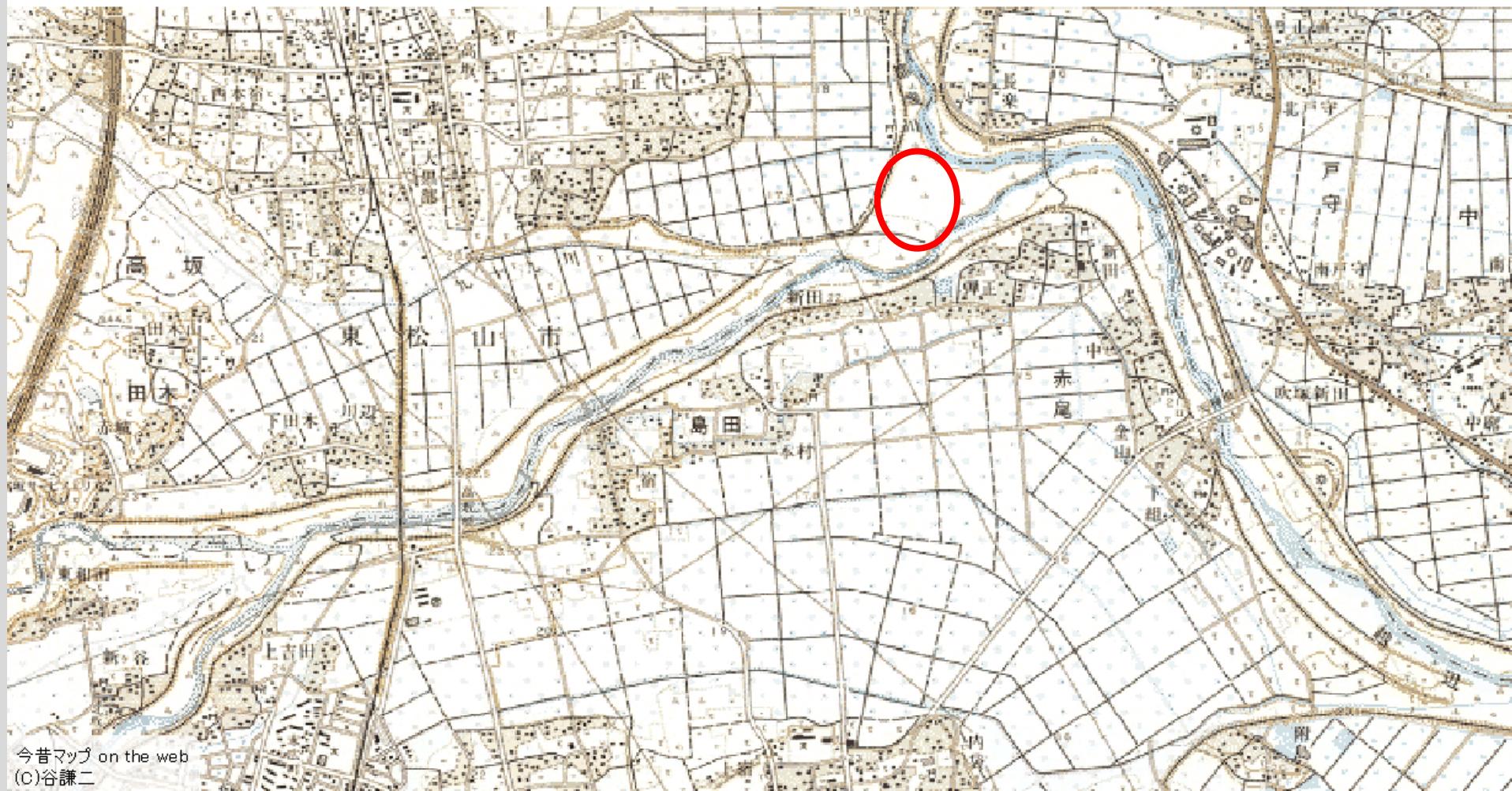
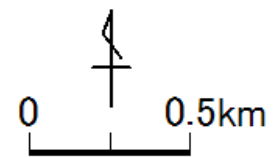
1965年の地図



今昔マップ on the web
(C)谷謙二

1965年

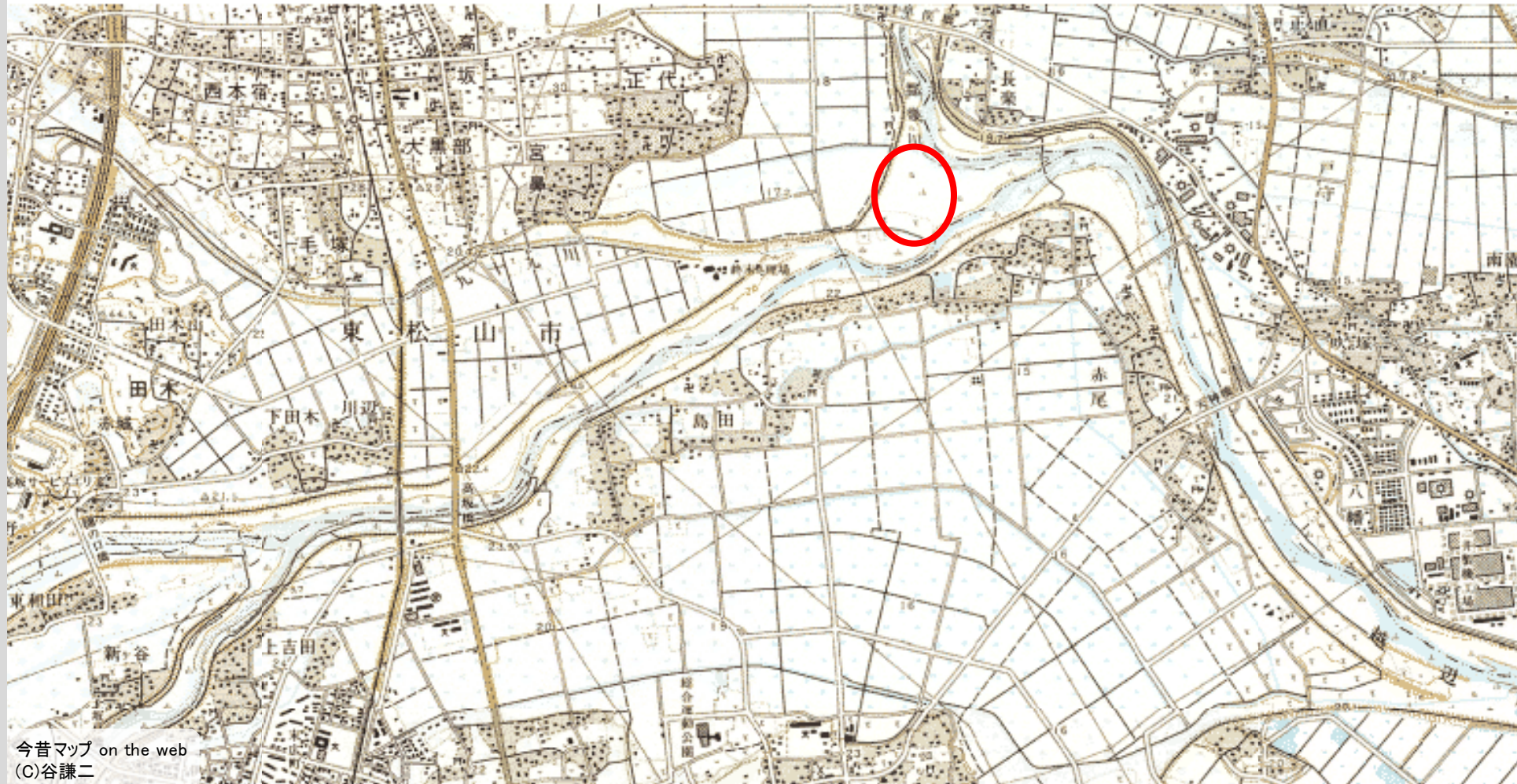
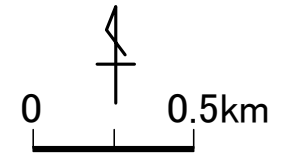
1975年の地図



今昔マップ on the web
(C)谷謙二

1975年

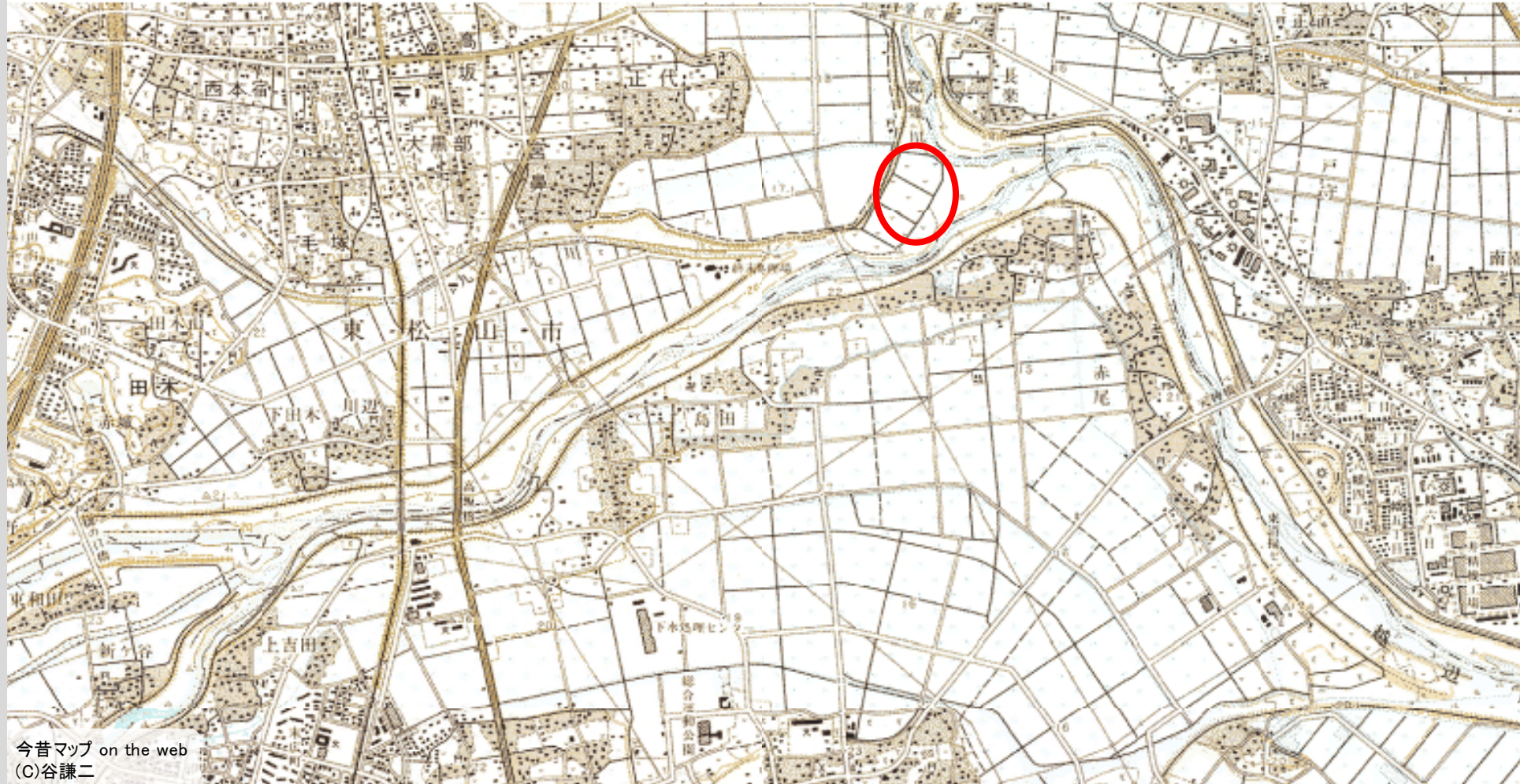
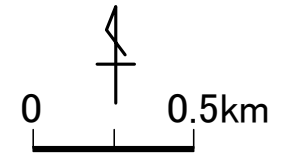
1983年の地図



今昔マップ on the web
(C)谷謙二

1983年

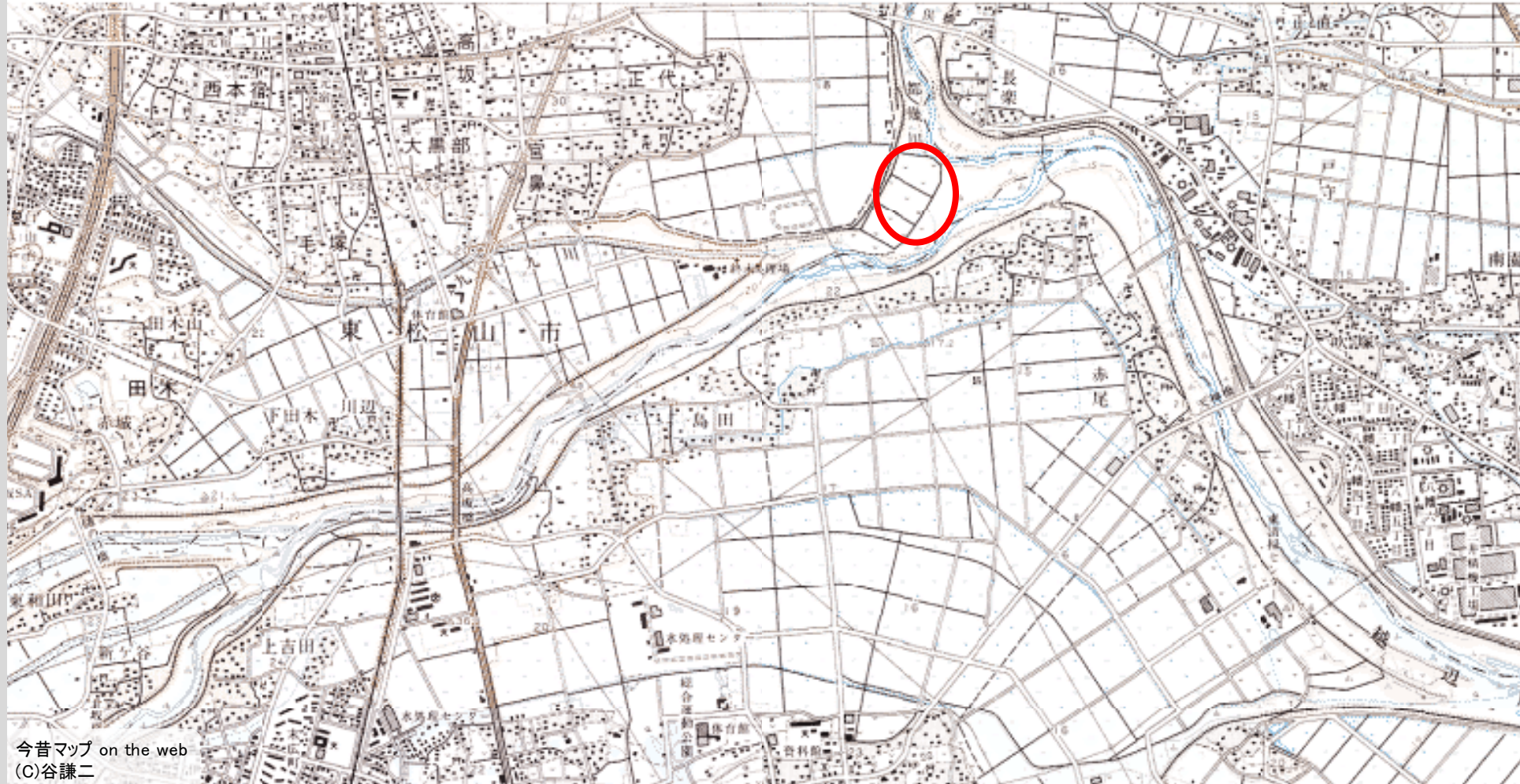
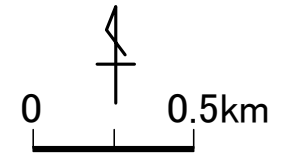
1992年の地図



今昔マップ on the web
(C)谷謙二

1992年

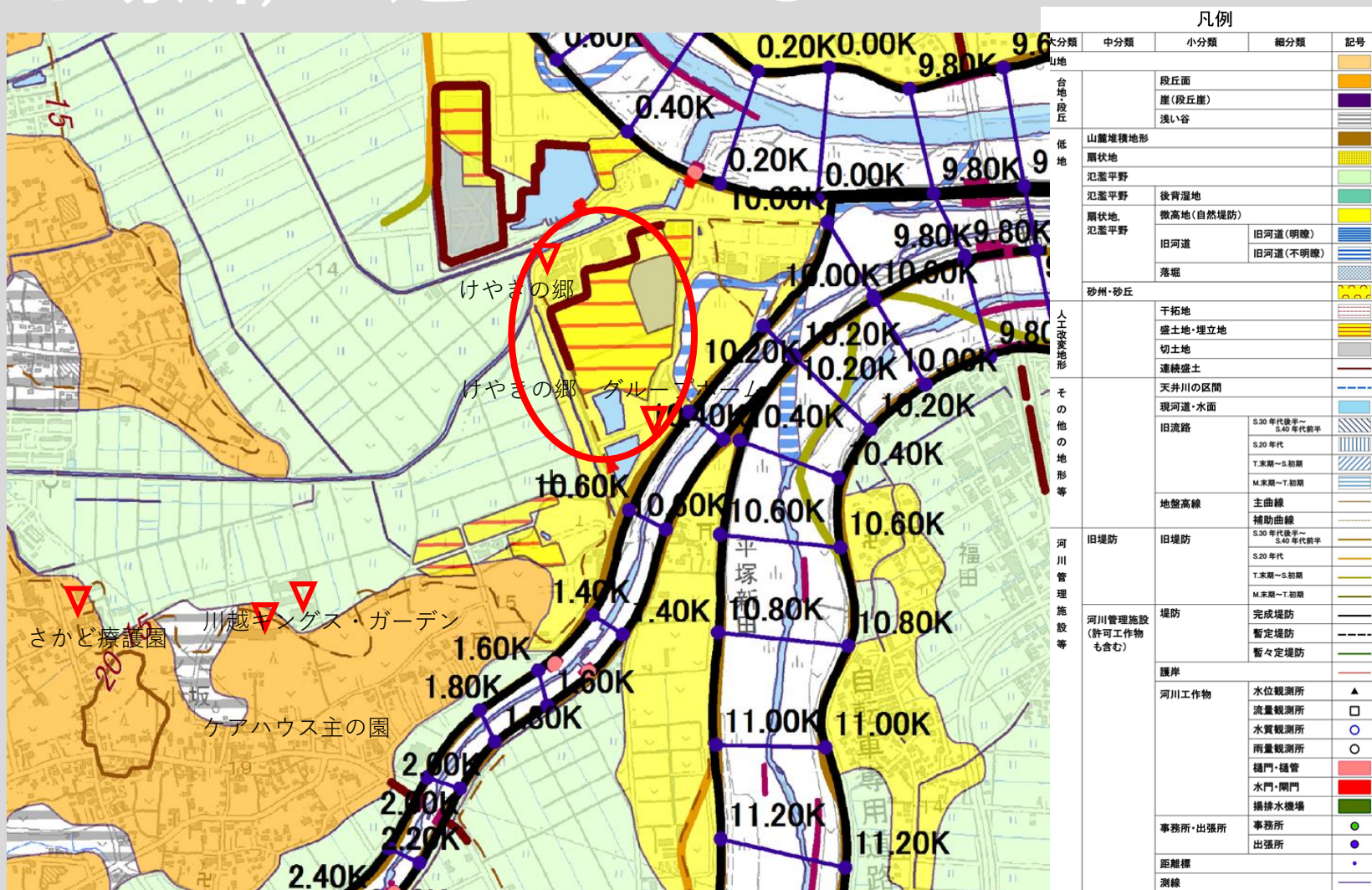
1998年の地図



今昔マップ on the web
(C)谷謙二

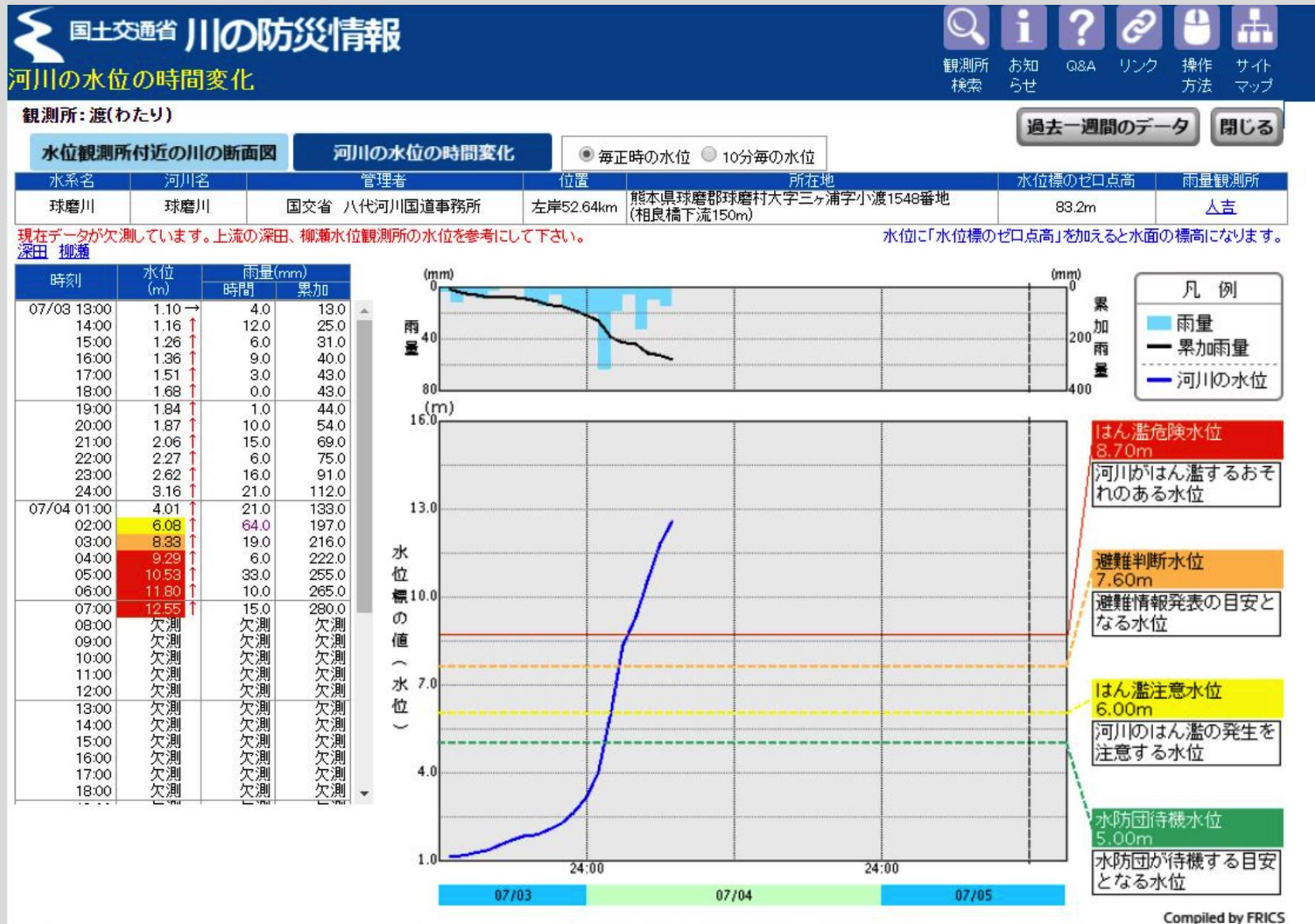
1998年

けやきの郷は、微高地(過去に氾濫によって土砂が堆積した場所)に建っている



©坪井塑太郎 (人と防災未来センターリサーチフェロー) 作成
 データ出典:国土地理院「治水地形分類図」

2020年7月4日熊本豪雨（球磨川水害）



津波危険区域からの福祉施設の移転例



写真5 国湯浅町栖原のなぎ園の跡地を指さす湯浅町役場人権推進室の小熊紀史氏
(2017年9月2日)



写真6 標高30メートルの湯浅町吉川の高台に移転した現在のなぎ園 (2017年9月2日)

三気の里

熊本地震：民間老人ホーム 代表者の決定（2016年4月16日）



益城町保健センター前に避難移動er (4月16日午前)



大雨に備えてセンター前でシートを広げる (4月16日午後)



地震による被害を受けたホームの1階に戻る 4月 17日午前)



建物被害は全壊判定（赤紙）だった (4月24日午後)

「なぜ人は逃げないのか？」
のサイエンス

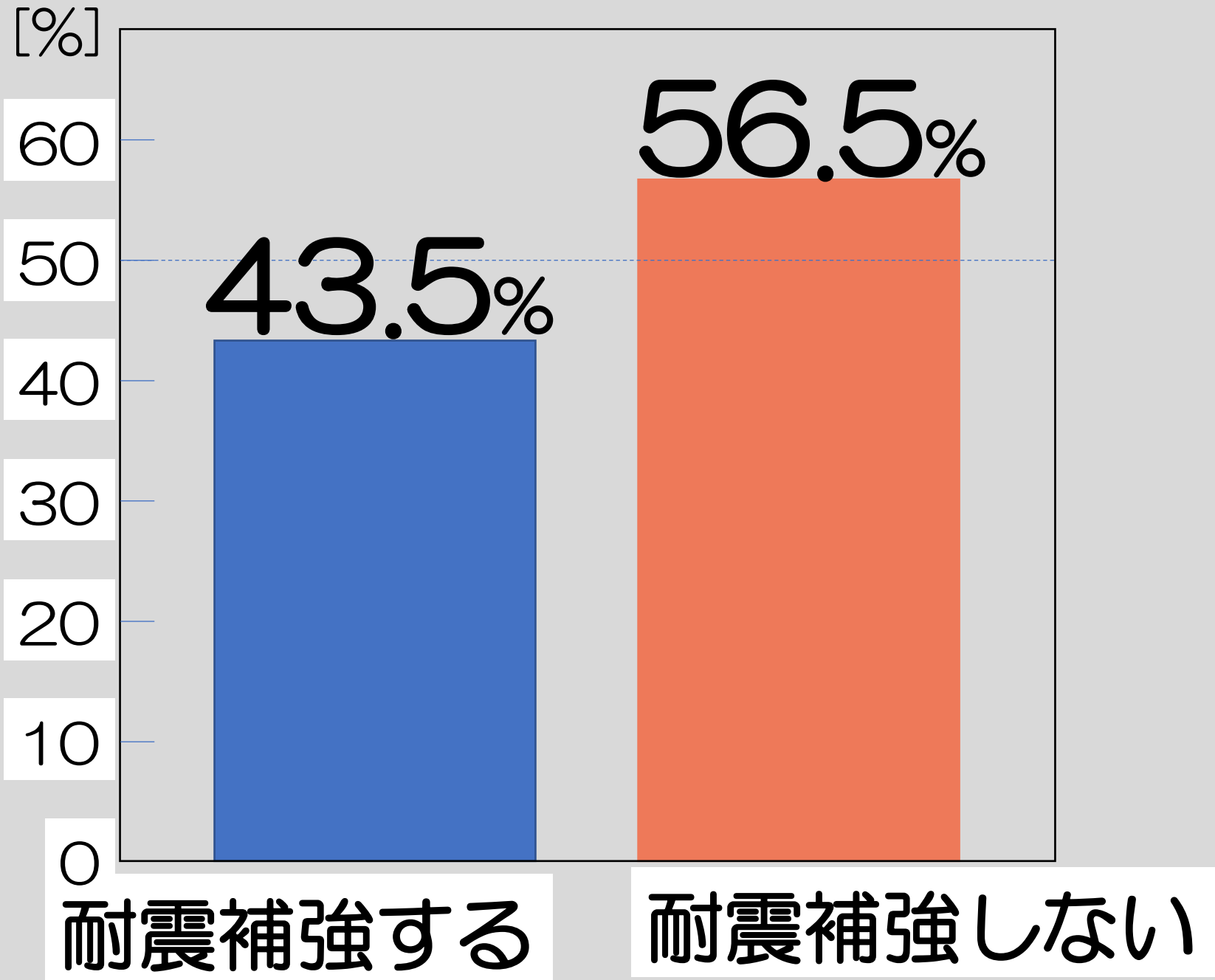
地震に備え 自宅の耐震補強をする？

(する) 250万円 の費用をかける

地震がおきても住宅は損傷しない

(しない) 地震がおこると50%の確率で

住宅は損傷して修繕に 500万円



兵庫県県民防災意識調査

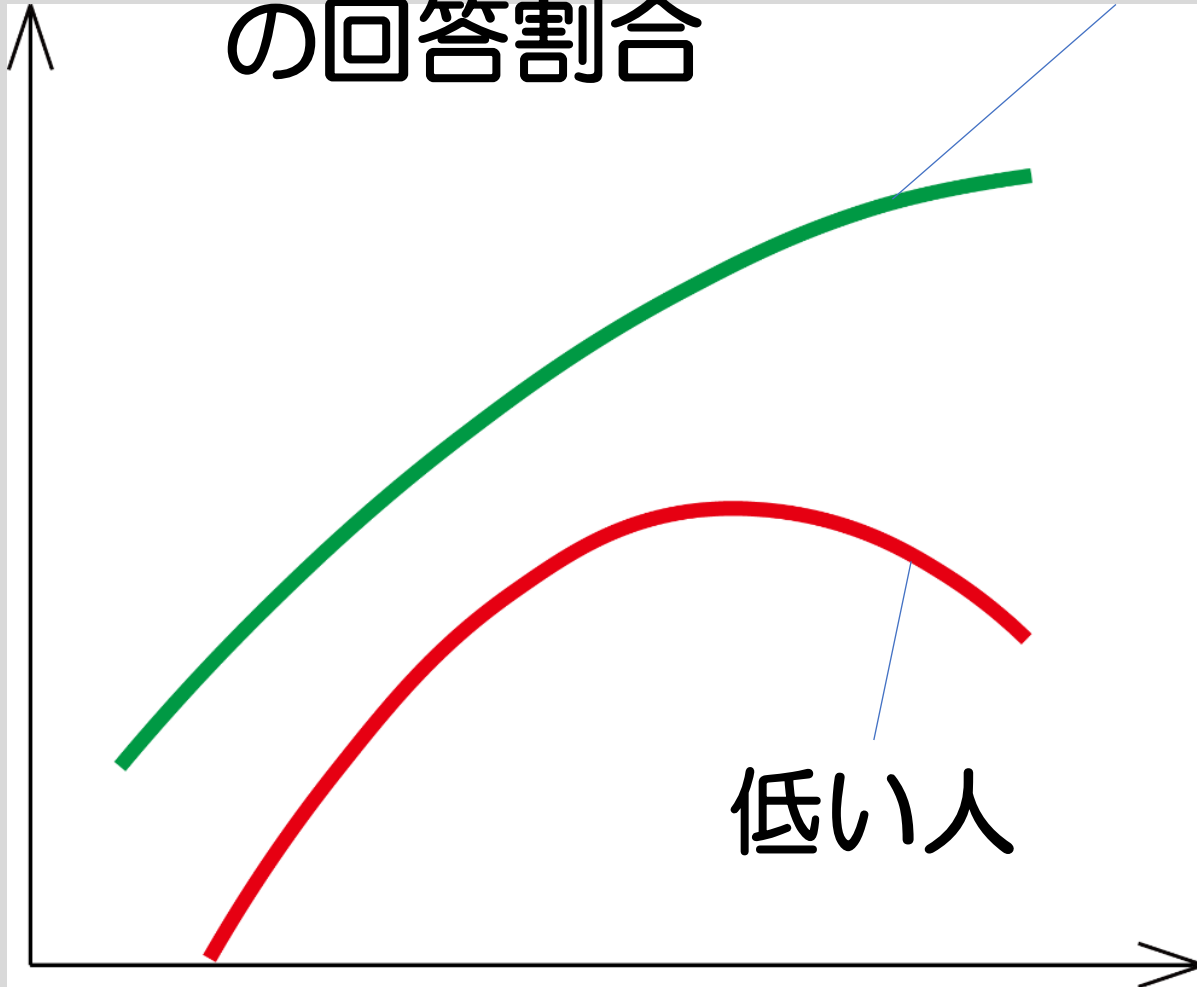
調査時期
2015年

調査対象
20才以上の兵庫県民

回答者数
1,103人

「耐震補強する」 の回答割合

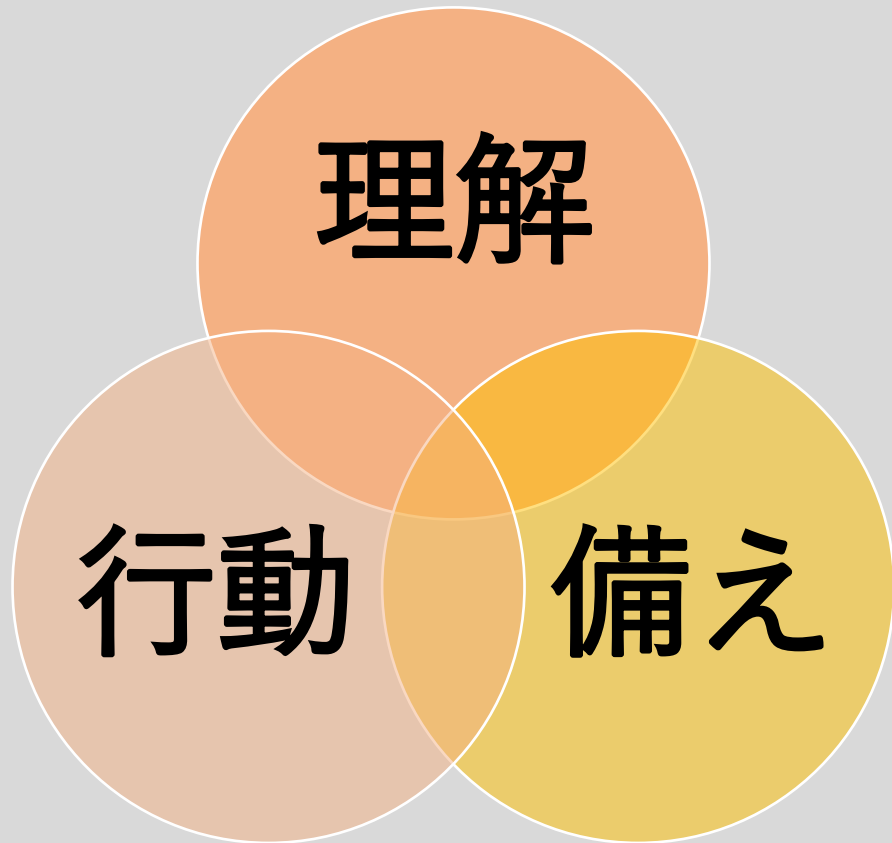
防災リテラシーが高い人



- 災害や対策について関心・興味・知識がある
- 対策について家族と話し合っている・お金をかけている
- とっさのときにうまく行動できる

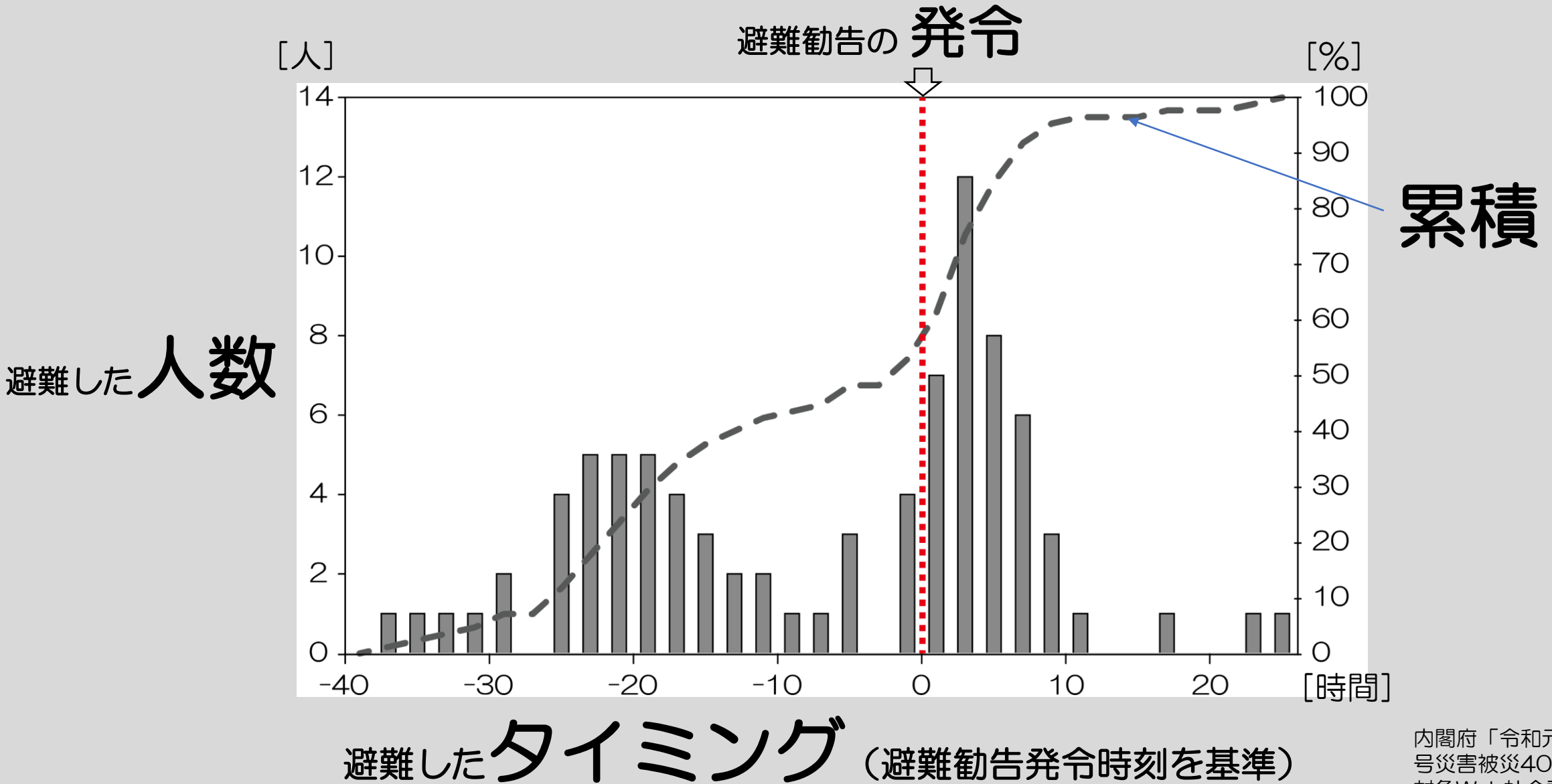
今後の災害で受ける被害想定の大きさ

防災リテラシー

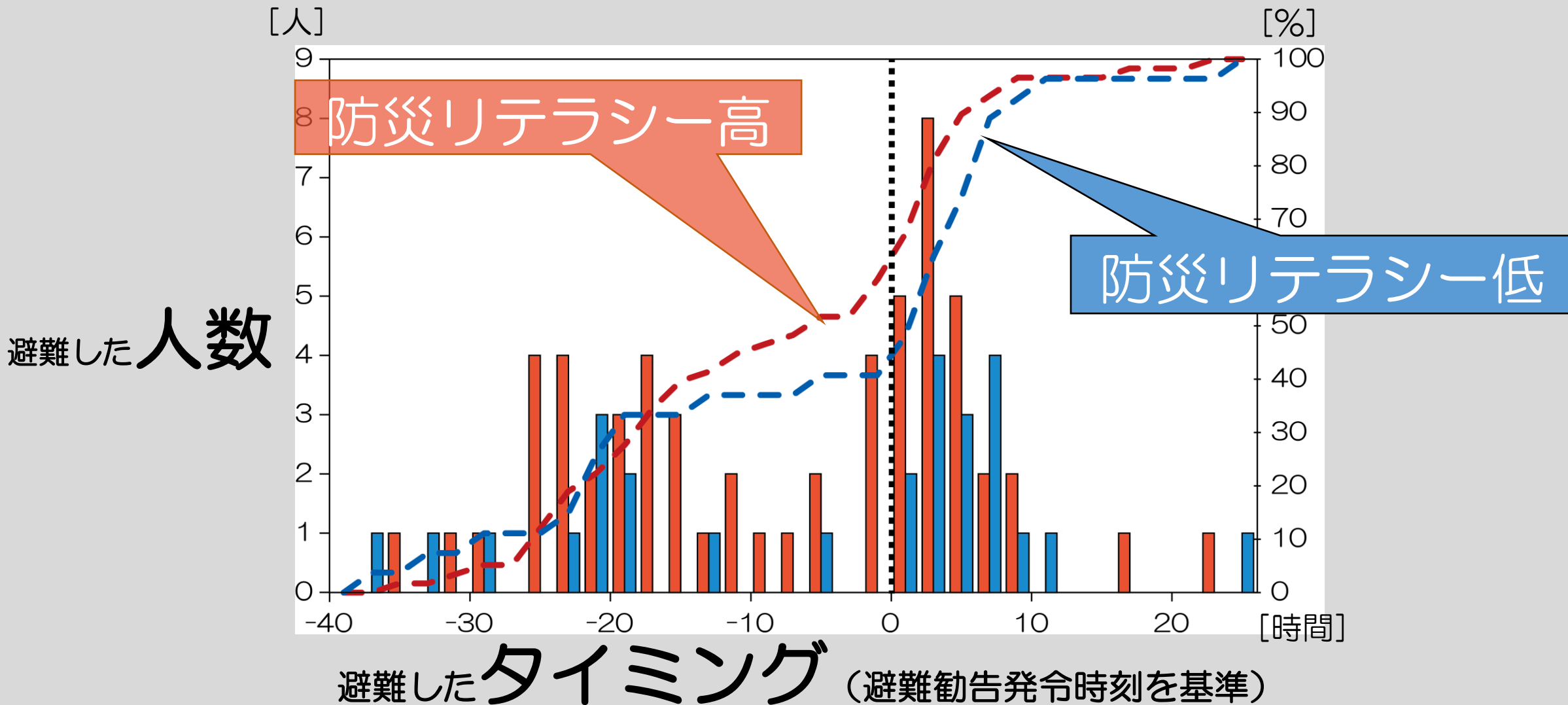


- 脅威を理解する力
- 事前に備える力
- とっさに行動する力

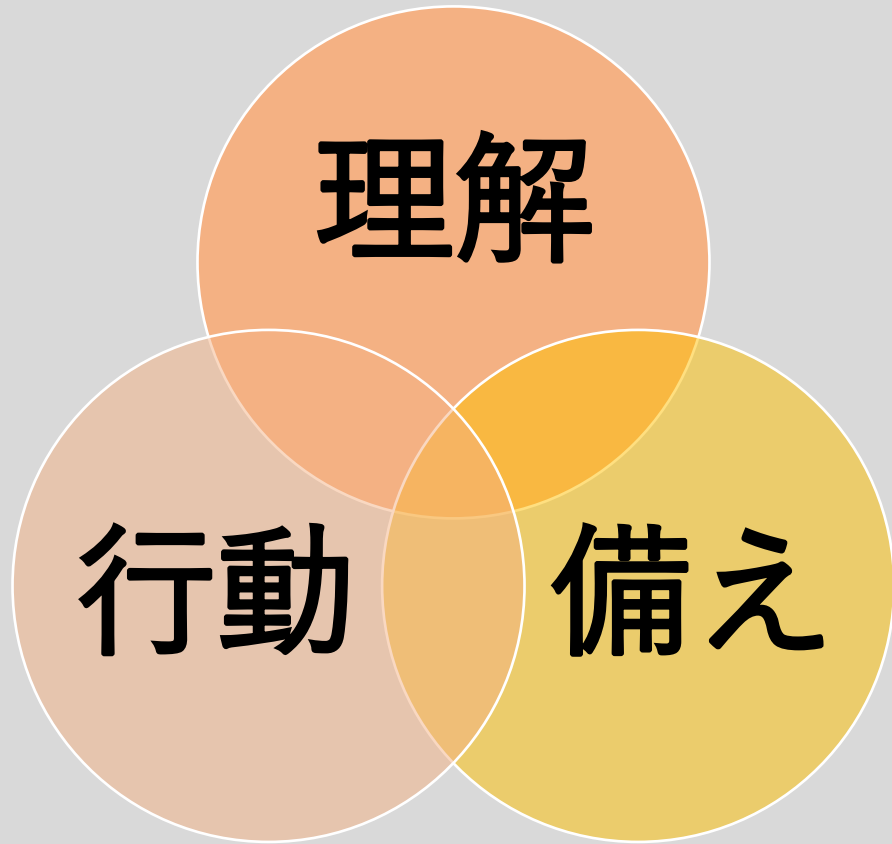
2019年10月 台風19号における人々の避難時刻分布



“早めに逃げて何もなかったら損” なのか？



BCPが**高**防災リテラシーを維持



- 脅威を理解する力
- 事前に備える力
- とっさに行動する力

社会福祉法人なにわの里の概要

○実施事業

- ・施設入所支援事業(40名)【ライフサポートなにわ】※感染が起きた事業所
- ・生活介護事業(2か所・54名)【ワークサポートなにわ/サテライト】
- ・グループホーム(2か所・18名)【ホームなすび/ホームわらび】
- ・児童発達支援、放課後デイ、保育所訪問(登録120名程)【きっずサポートなにわ】
- ・柏原市児童一般相談、計画相談(登録180名程)【なにわの里 地域相談・連携室】

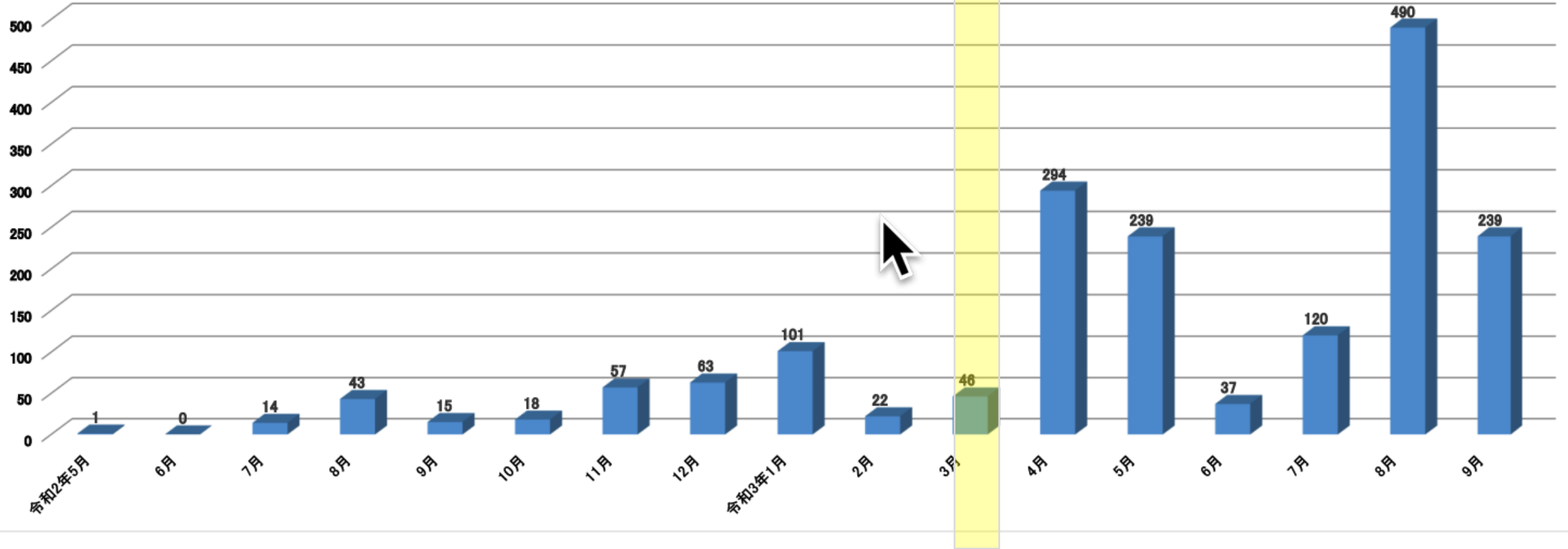
○従業者数

- ・常勤スタッフ50名程
- ・非常勤スタッフ60名程

ライフサポートなにわ

羽曳野における1週間ごとの陽性者数の推移(2020年3月~2021年10月)

羽曳野市月別推移



課題・反省・対策

対応に困ったこと

- PPEの着脱の指導・チェックが十分でなかった
- 全利用者さんへのPCR検査の実施が困難
- 感染症の専門家の派遣が困難

今後の課題

- 行政や保健所に対し、知的障害者施設の現状と対応の理解を訴える
- 感染マニュアルの更新
- 感染の恐れのある介助等の見直し

反省点

- 初動の遅れ
 - 感染利用者がいたエリアに入るスタッフのPPE着用が遅れた
 - アルバイトスタッフの感染が判明した時点でそのエリアはPPEを着用すべきであった(マニュアルの更新)
- PPEの着脱
 - 専門家による日常的な訓練の実施や、感染判明後PPEを脱ぐ場面で熟知した人間をサポート役としてを配置することが望ましい(が、実際は難しい)

あらためて実感したこと

- 法人独自で対処することが明確
- 物資や人員の援助も必要だが、早期に専門家が入り、必要な助言をしてもらうことが一番ありがたい

根本原因に対する 根本対策の方法

Pressure and Release (PAR) Model

根本原因

以下への接近の制限

- 権力
- 社会構造
- 社会資源

政治イデオロギー

- 政治体制
- 経済体制

動的圧力

以下の欠如

- 公助による支援
- 防災訓練
- 適切な対応技術
- 地域への投資
- 地域での市場取引
- 報道の自由
- 行政の腐敗

社会のマクロ状況

- 人口急増
- 急激な都市化
- 超高齢化
- 軍備増強
- 苛酷な負債返済
- 森林破壊
- 土壌生産性低下

安全でない状況

物理的環境

- 危険な立地
- 防護が十分でない
建物・社会基盤

地域経済

- 生活困窮
- 定収入

社会関係

- 少数集団の排除
- 資源・制度の不足

行政対応

- 防災対策の欠如・不足
- 不適切な感染症対応

災害
リスク

ハザード状況

地震・津波

風水害

土砂くずれ

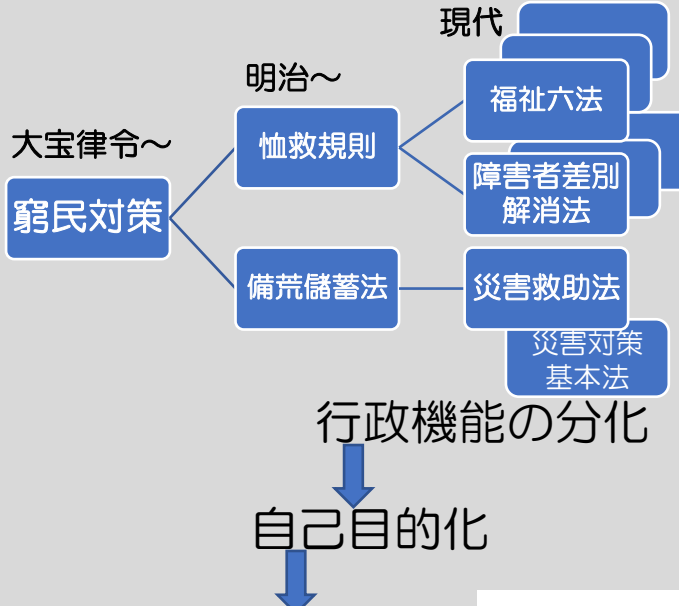
火山噴火

感染症蔓延

災害せい弱性の歴史的・構造的な進行過程



気象災害の頻発

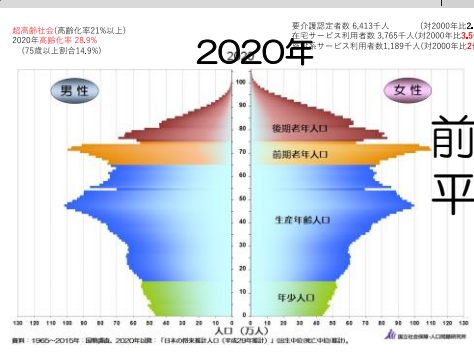
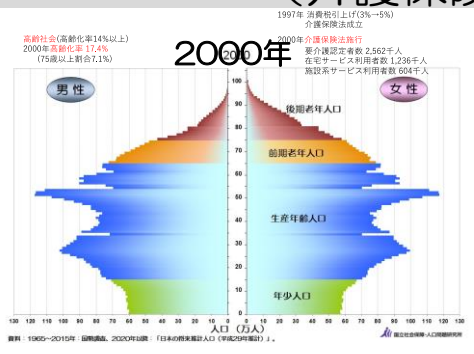


昭和：人口ボーナス期
 高度経済成長
 急激な都市化
 都市域への人口流入

防災と福祉が分断する状況で、
 危険な立地の住宅（団地）や施設に要配慮者が居住

平成：人口オーナス期
 高齢社会→超高齢社会
 後期老年人口の増加
 介護の社会化
 （介護保険制度等）

#1 縦割り行政
 （事務分掌主義）
 #2 老いた・病んだ・障がいのある人への
 差別と排除



前期老年人口の減少
 平均世帯規模の減少

根本原因

動的圧力

安全でない状況

災害 リスク

ハザード状況

以下への接近の制限

- 権力
- 社会構造
- 社会資源

政治イデオロギー

- 政治体制
- 経済体制

以下の欠如

- 公助による支援
- 防災訓練
- 適切な対応技術
- 地域への投資
- 地域での市場取引
- 報道の自由
- 行政の腐敗

社会のマクロ状況

- 人口急増
- 急激な都市化
- 超高齢化
- 軍備増強
- 苛酷な負債返済
- 森林破壊
- 土壌生産性低下

物理的環境

- 危険な立地
- 防護が十分でない
建物・社会基盤

地域経済

- 生活困窮
- 定収入

社会関係

- 少数集団の排除
- 資源・制度の不足

防災対策

- 防災対策の欠如・不足
- 不適切な感染症対応

⇒移転・土地利用規制

⇒ハード強化

⇒ユニバーサルな社会保障

⇒誰一人取り残さない制度・政策

⇒公・共・私による防災・減災対策の徹底
⇒BCP運用

地震・津波

風水害

土砂くずれ

火山噴火

感染症蔓延

根本原因

動的圧力

安全でない状況

災害 リスク

ハザード状況

以下への接近の制限

- 権力
- 社会構造
- 社会資源

政治イデオロギー

- 政治体制
- 経済体制

以下の欠如

- 公助による支援
- 防災訓練
- 適切な対応技術
- 地域への投資
- 地域での市場取引
- 報道の自由
- 行政の腐敗

社会のマクロ状況

- 人口急増
- 急激な都市化
- 超高齢化
- 軍備増強
- 苛酷な負債返済
- 森林破壊
- 土壌生産性低下

物理的環境

- ⇒世論喚起可能な立地
- 防護が十分でない
- ⇒訓練研修の徹底

地域経済

- 生活困窮
- 定収入

社会関係

- 少数集団の排除
- 資源・制度の不足

行政対応

- 防災対策の欠如・不足
- 不適切な感染症対応

⇒移転・土地利用規制

⇒ハード強化

⇒ユニバーサルな社会保障

⇒誰一人取り残さない制度・政策

⇒公・共・私による防災・減災対策の徹底
⇒BCP運用

地震・津波

風水害

土砂くずれ

火山噴火

感染症蔓延

根本原因

動的圧力

安全でない状況

災害 リスク

ハザード状況

以下への接近の制限

- 権力
- 社会構造
- 社会資源

⇒

- アドボカシー
- ロビイング
- ソーシャルアクション

政治イデオロギ

- 政治体制
- 経済体制

以下の欠如

- 公助による支援
- 防災訓練
- 適切な対応技術
- 地域への投資
- 地域での市場取引
- 報道の自由
- 行政の腐敗

社会のマクロ状況

- 人口急増
- 急激な都市化
- 超高齢化
- 軍備増強
- 苛酷な負債返済
- 森林破壊
- 土壌生産性低下

物理的環境

- ⇒ 世論喚起 ① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦ ⑧ ⑨ ⑩ ⑪ ⑫ ⑬ ⑭ ⑮ ⑯ ⑰ ⑱ ⑲ ⑳ ㉑ ㉒ ㉓ ㉔ ㉕ ㉖ ㉗ ㉘ ㉙ ㉚ ㉛ ㉜ ㉝ ㉞ ㉟ ㊱ ㊲ ㊳ ㊴ ㊵ ㊶ ㊷ ㊸ ㊹ ㊺
- ⇒ 世論喚起 ① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦ ⑧ ⑨ ⑩ ⑪ ⑫ ⑬ ⑭ ⑮ ⑯ ⑰ ⑱ ⑲ ⑳ ㉑ ㉒ ㉓ ㉔ ㉕ ㉖ ㉗ ㉘ ㉙ ㉚ ㉛ ㉜ ㉝ ㉞ ㉟ ㊱ ㊲ ㊳ ㊴ ㊵ ㊶ ㊷ ㊸ ㊹ ㊺
- ⇒ 訓練研修 ① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦ ⑧ ⑨ ⑩ ⑪ ⑫ ⑬ ⑭ ⑮ ⑯ ⑰ ⑱ ⑲ ⑳ ㉑ ㉒ ㉓ ㉔ ㉕ ㉖ ㉗ ㉘ ㉙ ㉚ ㉛ ㉜ ㉝ ㉞ ㉟ ㊱ ㊲ ㊳ ㊴ ㊵ ㊶ ㊷ ㊸ ㊹ ㊺
- ⇒ 訓練研修 ① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦ ⑧ ⑨ ⑩ ⑪ ⑫ ⑬ ⑭ ⑮ ⑯ ⑰ ⑱ ⑲ ⑳ ㉑ ㉒ ㉓ ㉔ ㉕ ㉖ ㉗ ㉘ ㉙ ㉚ ㉛ ㉜ ㉝ ㉞ ㉟ ㊱ ㊲ ㊳ ㊴ ㊵ ㊶ ㊷ ㊸ ㊹ ㊺

地域経済

- 生活困窮
- 定収入

社会関係

- 少数集団の排除
- 資源・制度の不足

行政対応

- 防災対策の欠如・不足
- 不適切な感染症対応

⇒ 移転・土地利用規制

⇒ ハード強化

⇒ ユニバーサルな社会保障

⇒ 誰一人取り残さない制度・政策

⇒ 公・共・私による防災・減災対策の徹底
⇒ BCP運用

地震・津波

風水害

土砂くずれ

火山噴火

感染症蔓延