

## 《報告》

## 熊本地震

## ——公的支援からこぼれ落ちる障害者

東 俊裕\*

## 1 はじめに

2016年4月14日と16日の熊本地震により、激震地である益城町が壊滅的な状態になるだけでなく、熊本市を含めた周辺地域も経験したことのなきわめて大きな被害を受けた。発災後、ピーク時の避難所は885カ所に達し、そこに避難した人だけで18万3882人（熊本県人口の約1割）を数える。車中泊、軒先避難、その他を含めると膨大な数の人が避難せざるを得ない状況であった。

2018年4月段階で、関連死を含む死亡者は264人、負傷者は2730人であり、建物被害は、19万7505棟（うち、全壊8663棟、半壊3万4498棟）である。公的解体もほぼ終わり、特に益城町などでは空き地が目立つ状況である。

当初、用意された応急仮設住宅は16市町村110団地4303戸（うちバリアフリー仮設住宅は6戸）で5月現在でも3407戸（8523人）、みなし仮設として提供された住宅は、1万4646戸のうち、現在でも1万1625戸（2万5562人）、その他公営住宅が現在764戸（1605人）入居者は合わせて3万5690人という状況である。

## 2 障害者と社会資源とのつながり

ところで、災害が発生した場合の障害者への支援を考えるうえで、日頃障害者がどういった社会資源と結びついているのかの考察が重要と思われる

る。こうした観点から考えると、

- ① 入所、入院している障害者もしくは、グループホームなど夜間においても一定の支援体制があるもとの生活している障害者
- ② 通所、通院している障害者
- ③ 在宅で居宅介護などの在宅福祉サービスを受けている障害者
- ④ 在宅で生活しているが、障害福祉サービスを受けていない障害者

といった分類が考えられる。

こうした分類に基づけば、災害が発生した場合に、①から③の障害者は、日頃結びついている社会資源による支援を受けられる可能性が高い。しかし、この場合でも①から③においては、サービス体制や災害時における対応能力に相違があり、障害者が受けられる災害時支援には格段の差があるといつていい。ましてや、④の在宅で生活しているが、障害福祉サービスを受けていない障害者に対しては、福祉サイドからの支援は望めない。

熊本市は、市内在住の障害者（約4万2000人）の一部である9000人について、安否確認の調査をしたが、その過程で、65歳未満で日頃福祉サービスを受けている障害者（上記の①から③までに分類される障害者）は7000人程度に過ぎず、そのほかに、本来であれば、福祉サービスを受けてしかるべき重度の障害者が約9000人いることが明らかとなった。軽度障害者も含めると、実に多くの障害者が障害福祉サービスを受けていないのである。

また、何らかの障害福祉サービスを受けている

\*熊本学園大学教授／弁護士。熊本地震後、被災地障害者センターくまもと事務局長、一般社団法人「障害者がともに暮らせる地域創生館」代表理事を兼務

とされる7000人についても、東日本大震災と異なり熊本の場合は地震がいずれも夜に発生しており、災害発生時点においては、多くの場合福祉や医療といった社会資源との結びつきが切れている時間帯であったこと、②や③のサービスを提供している事業者自身が被災し、事業再開が困難な状態であったことを考えると、①以外に分類される大部分の障害者は特に発災当初は福祉や医療サイドからの支援は期待できない状態であったといえる。

さらに、上記の分類に加え、⑤として障害者団体などに所属しているか否か、という観点からの分類もあり得る。障害者団体は公的なものではなく、基本的には自助組織であるが、震災時の対応能力を持っている団体であれば、所属組織の支援を受けられる可能性もある。しかし、そういった対応能力を持つ団体はそう多くはない。

### 3 障害者を拒む一般避難所

こうした状況を前提にすると、震災が起きた直後において、大多数の障害者は、障害のない人同様、最も身近な避難所へ避難するしかないことになる。しかし、多くの障害者は身近にある避難所を利用できない状況に陥る。

たとえば、車いすでも利用できるトイレのない避難所では車いすの障害者は避難生活を送れない。視覚障害者は動けたとしても、足の踏み場もないほどにごった返している避難所では、トイレまで移動したり、救援物資の配給の列に並ぶこともできない。精神障害者や自閉傾向の強い障害者



写真1 何カ月も車中泊している障害者



写真2 熊本学園大学では一般の避難者とともに障害者も避難できるインクルーシブな避難所を目指した



写真3 700人ほどの人の命を支えた炊き出し。学生が中心を担ってくれた

はごった返す人の中でパニックになったりして、避難所の管理者から「人に迷惑をかけるなら出て行け」と言われる。「じっと列で待つことができない発達障害児がいる」といくら説明しても、その子どもの分は配給してもらえない。介助を必要とする障害者はそもそも自力での避難所生活自体がきわめて困難であるにもかかわらず助けてくれる人がいないからである。

もちろん避難所にまったく障害者がいなかったわけではない。しかし、とくに発災直後においては、インクルーシブな避難所運営が行われた熊本学園大学の避難所などを除けば、きわめて例外的である。

### 4 二次避難所としての福祉避難所

一方、市町村では、一般避難所では避難生活を

送ることが困難な要援護者について、市町村が予め指定する施設を「福祉避難所」として開設することになるが、災害時にすぐに開設されるものではなく、一般避難所での避難者の状況により、行政の判断に基づき開設される二次的避難所といった位置づけがなされている。熊本市の場合、福祉避難所への入所は熊本市が判断・決定するとしているので、勝手に福祉避難所に入ることはできない。費用に関しても、市の決定を経たものでなければ、食費、居住費等を行政は負担しないとしている。

また、福祉避難所とされる施設のほとんどは、障害者や高齢者の入所施設である。熊本市の場合、高齢関係117施設、障害関係54施設、その他2施設、合計173施設が指定を受けたが、もともとの入所者に加え、災害時に定員を超えてどれだけの人数を受け入れることが可能であろうか。仮に1施設10人としても1700人程度に過ぎない。

しかし、ピーク時に避難所に避難した人が約18万人という数字だけからみても、避難を余儀なくされる障害者は、人口割合(6%)からいくと約1万人という数が想定される。また、この避難を必要とする被災障害者に対して、熊本市としては、発災直後に福祉避難所に多くの障害者が押し寄せてこられては、その事業所自体がパンクすることを恐れ、その施設名や住所、受け入れ人数等については、公開していない。

こうしてみると、水道、電気、ガスなどのライフラインが復旧するまでの最も緊急で、しかも行政としても機能麻痺に陥っている最も混乱した時期に、福祉避難所が大勢の障害者に対応することはそもそも無理といわざるを得ない。

だからこそ行政もあくまで二次避難所としての位置づけしかできない状況であるが、二次避難所として機能するには、その前提として、一般の一次避難所を障害者が利用できることが必要である。

二次避難所として求められる役割としては、たとえば、一般避難所で発病したような場合には病院が対応するように、ほとんどの障害者が一般の避難所で避難生活を送れるが、合理的配慮をしてもなお、一般の避難所では避難生活が困難なきわめて重度の障害者については福祉避難所に対応することが求められることになる。

しかしながら、一般避難所が障害者を受け入れようとしないうる現実とこうした福祉避難所の抱える限界を無視してなされる報道機関による福祉避難所への期待と批判の報道は「障害者については、福祉避難所があるから、そちらへどうぞ」といった一般避難所から障害者を排除する論理を強めかねない。

## 5 公的支援の網の目からこぼれ落ちる障害者

こうなると、多くの障害者は一般の避難所にも、福祉避難所にも入ることができず、発災直後、壊れかけた家に留まるか、家族とともに車の中で生活をするか、遠い親戚を転々とするかなどの手段を選ばざるを得ない。東日本大震災の時に比べると避難所にいる障害者の数は多かったようであるが、それでも特に最も緊急な時期に障害者の姿を避難所に見つけることは困難であった。

そもそも、一般の被災者は避難所に集まることで、支援の対象が顕在化されることになるので、行政にしても、民間団体にしても避難所に向けて、多量の支援物資の提供、組織的な人的支援、避難生活やその後の復旧復興に向けた情報が可能になる。しかし、避難所にこれない多くの障害者は避難所での災害支援から始まる公的な支援の仕組みに乗ることもできず、支援の網の目からこぼれ落ちて、見えない存在となってしまふ。



写真4 いつ倒壊するかも分からない傾いた家屋。散乱する家具の中に障害者が取り残されていた

## 6 トイレやお風呂には入れない仮設住宅

災害支援の柱は避難所の設置・運営から始まり、次の段階として応急的な住宅の提供に移る。アパートや自宅の損壊により住む場所を失った障害者にとっても、新たな住まいの場をどこに求めるのかは、緊急避難状態の後に出てくる大きな課題である。住宅確保の公的な仕組みとして主要なものは、①障害者などの要援護者に対する公営住宅等への優先入居、②民間賃貸住宅の借上げ（みなし仮設）、③仮設住宅の提供などがあるが、障害者にとってバリアフリーな住宅の確保は簡単で



写真5 熊本県と交渉の末、やっと完成したバリアフリー仮設住宅



写真6 車いすでは入ることも出来ない仮設住宅の風呂やトイレ

はない。

特に、仮設住宅の1割ほどにスロープが設置されてはいるが、入口や空間が狭すぎて車いすではトイレもお風呂も使えない状態である。熊本県が採用した仮設住宅の標準仕様書は、屋外のスロープ設置を除いて、建物本体については障害者の存在が想定されていなかったのである。現在、熊本県と幾度も交渉した結果、6戸だけバリアフリーの仮設住宅ができた。しかし、依然として、お風呂にも入れないなど、大変な思いをしている障害者が存在している。

## 7 被災地障害者センターくまもの取り組み

こうした状況が発生することは、すでに阪神淡路大震災や東日本大震災でも言われてきたことであるため、熊本では発災後間を置かずに地域の障害者団体をベースとして「被災地障害者センターくまもと」を立ち上げ、全国の福祉経験者をボランティアとして被災障害者に向けた災害支援のスキームが作られた。

しかし、障害者に特化した支援を始めるにあたっての最初の課題は、非顕在化された障害者はどう探すかであった。一般への支援のスタートラインとは異なるレベルから活動を始めざるを得なかった。

そこで、どこにいるかわからない障害者に支援センターの存在を知らせるために、このセンターの連絡先を書いたSOSチラシ5000枚ほどを避難所、役所、社会福祉協議会などに配布するところ



写真7 本震直後に立ち上げた被災地障害者センターくまもと

からスタートした。そうしたところ、配布直後からSOSの電話が鳴り出し、5月の間の1カ月だけでも延べ300人ほどの支援者による支援を行った。緊急事態が続いていた頃は、緊急物資の提供、夜間の介護、入浴介護、洗濯支援などのSOS、その後は住環境・生活環境の復旧に関するSOSや住宅探しや引っ越しなどのSOSが増えていった。

しかし、6月になると、SOSが次第に減りだした。それは、おそらく避難所や役所などに配布しても、多くの障害者の手元に届いていなかったからだと思われた。そこで、熊本市に掛け合い、熊本市内の障害者手帳を所持する約4万2000人に対して、市からのお知らせとしてこのセンターのSOSチラシを郵送するよう求めた。情報開示を渋る行政を説き伏せる手段として編み出した提案であった。

その結果、熊本市が郵送を決断し、7月の初め頃より郵送を開始したところ、多い日には新規のSOSや継続支援、その他も含めて1日70本もの



写真8 倒壊した家屋の撤去作業。この跡地に新しい被災地障害者センターくまもの拠点を整備



写真9 地震の翌年、益城町にできた新しいセンターと地域創生館の開所式

電話が鳴り出すようになり、一時は、センターとしての機能がパンクするような事態にも立ち至ったが、なんとか現在まで支援を継続している。

センターが行ってきた支援は時の経過とともに変化していったが、SOSの多くは、破壊された生活環境や住環境の再建であり、法定の福祉サービスでは賄えないものであるため、行政の障害福祉サービスによる障害者に対する支援の枠組みでは解決できないものである。このことは、障害者に対する災害支援が、既存の福祉関連事業所による支援に依拠するだけでは不十分であり、多くは法定の福祉サービスの枠に縛られないボランティアによる無償の支援に頼らざるを得ないことを意味している。

## 8 障害に特化した災害支援の体制整備

以上のように、センターに寄せられたSOSの多くは、障害があることによって発生するニーズがほとんどであり、一般の災害支援では賄いきれないものが多い。しかも、これらは平時には福祉サービスの範疇外のニーズである。

たしかに、被災時の災害が発生した場合に障害に特化した支援として、避難行動要支援者名簿による避難誘導対策や福祉避難所の設置がある。しかし、前者は避難所までの制度設計であり、避難所にたどり着いた後の支援もしくは避難所にたどり着かない障害者、避難所を利用できない障害者への支援は想定されていない。

また、後者については、一般の避難所に避難した障害者を念頭においた二次避難所であって、一次避難所自体が利用できない障害者にとって、ほとんど機能しない制度となっている。

これらのことを踏まえると、発災前から、復興に至るまでのすべての段階を網羅した障害に特化した災害時のニーズに応える災害支援の体制を整備し、災害対策基本法もしくは、災害救助法の中に位置づけるべきである。

## 9 一般を対象とした災害支援における合理的配慮

ところで障害者権利条約の批准にむけた国内の障害者制度改革のなかで、障害者差別解消法が制定され、行政機関等に対しては障害者への合理的配慮が義務づけられている。施行は熊本地震が起こる直前の2016年4月1日である。

したがって、被災時の公的サービスが障害者にも障害のない人と同じように提供されるための合理的配慮を行政は行わなければならない義務を負っていたわけであるが、実際には、それが為されなかったことにより、行政から指定を受けた避難所であれ、仮設住宅であれ、実態は障害者の利用を拒む結果を産むことになった。このように熊本では、差別解消法に基づく合理的配慮の提供が、地震とともに、超法規的に延期されてしまったような状況であった。

こうした一般を対象とした災害支援から、被災障害者が排除されるという現実、緊急事態において、災害支援を計画立案し、実行する行政担当者の頭の中にも、避難所の運営を担当する責任者の目線の中にも、障害者の存在がほとんどないということを示している。

しかし、そういったなかであって、私の勤務する熊本学園大学では、指定の避難所ではなかったが、避難してきた近隣住民に学校施設を開放し、700人ほど避難住民のなかにいた60人ほどの障害者にも同じように避難生活ができるようインクルーシブな避難所運営を目指し、さまざまに工夫を凝らし、震災直後から帰宅環境が整う最後まで避難生活を支えた。こうした学園大の取り組みは例外的であったが、災害時に必要な合理的配慮は、民間でさえやろうと思えばできるものである。

今後想定される災害において、合理的配慮に関する具体的なガイドラインの策定を含め、災害のさまざまな段階で要支援の高齢者、子ども、障害者に対してどのようにすればインクルーシブな避難所を提供できるのかといったことが検討されなければならない。

## 10 災害支援とその後の継続的な支援

被災地障害者センターでは、全国から集まったのべ約2000人を超える福祉経験者による対応で、これまで500人以上の障害者からのSOSに対し、ひとりの障害者に1チーム2～3人のボランティアにより、多いときには10回以上継続的に支援に入るなどの活動を続けている。現在でも新規の相談電話はまだ途切れない。ただ、こうした災害に特化した支援は、ボランティアと義援金が途絶えれば、所詮その時点で終了せざるを得ない。

しかし、ボランティア支援という大きな波が去った後に何が残るであろうか。災害支援でみえてくるのは、実は、災害前の日常であり、障害者が地域社会から孤立している現実である。そのため、現在、ポスト災害支援をにらみ、一般社団法人「障害者がともに暮らせる地域創生館」を立ち上げ、今後の継続した被災障害者への居宅介護や就労支援の取り組みを準備しているところである。



写真10 支援に集まったボランティアたち