

自然災害時における合理的配慮の提供

森 孝一

熊本地震での経験

「平成二十八年熊本地震」から二年を経過しました。筆者は、発災時、福岡市教育委員会に勤務しており、同市でも震度5弱の揺れがあったため、市の規定に基づきその対応に追われていました。そして、本震の五日後に熊本市教育委員会より当時の全国指定都市教育委員会事務局であった神戸市教育委員会を通じて、「障がいのある児童生徒や担任への支援活動」に

関する応援依頼が届きました。

筆者は、被害状況や支援ニーズを把握するため、その翌日に熊本市を訪ね、その結果を福岡市及び全国指定都市教育委員会事務局に報告しました。その後、約三カ月にわたり、全国指定都市から延べ五百人を超える事務局職員（指導主事）や特別支援学校等の教員が熊本市を訪れ、熊本市立学校の障がいのある児童生徒等の支援活動に携わったのです。その体験に基づき、応援終了以降にも熊本市の関係機関を訪ね、災害時における障がいのある児童生徒に対する合理的配慮の

もり・こういち

福岡市立今津特別支援学校校長。臨床発達心理士。専門は特別支援教育。福岡市教育委員会教職員課主任人事主事、福岡市発達教育センター所長を経て現職。著書に「LD・ADHD特別支援マニュアル」（明治図書、二〇〇一年）、「ADHDサポートガイド」（明治図書、二〇〇二年）など。

提供の在り方について検証しました。

● 自然災害時の課題

(1) 避難先での困りごと

図1は、熊本県特別支援学校知的障害教育校PTA連合会が熊本県内一九校の特別支援学校保護者を対象に行った「熊本地震に関する保護者アンケート調査」の結果を引用したものです。

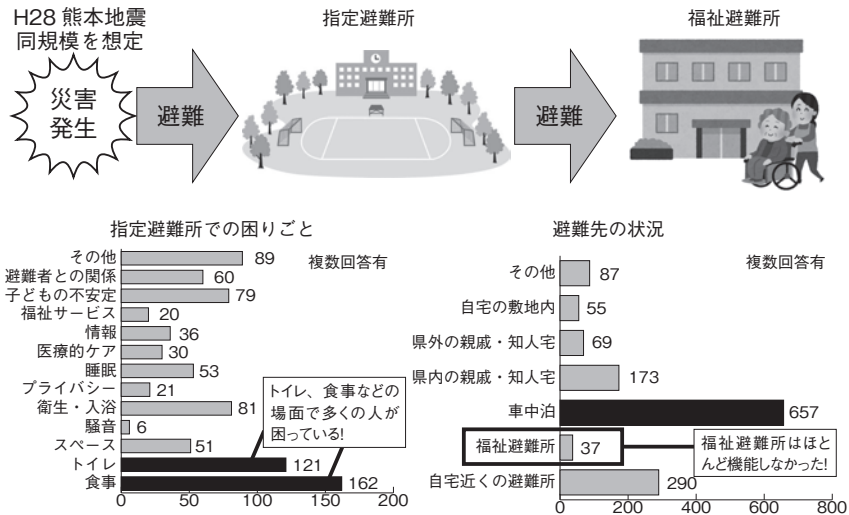
一次避難先である指定避難所での困りごとは、これまでの自然災害の教訓は生かされず、障がいのある児童生徒とその家族の多くは多様な困難状況に遭遇しました。表1は、アンケートにおける自由記述の一部を列挙したものです。

また、二次避難先である福祉避難所の利用が極端に少なかった事実にも目を向けなければなりません。

(2) 一次避難先である指定避難所の課題

二〇一一年（平成二十三年）三月十一日に発生した東日本大震災において、多くの高齢者や障がい者、妊産婦、乳幼児を抱えた家族、外国人等が被災しました。

図1 熊本県内19校の特別支援学校保護者を対象に行った「アンケート調査」の結果
1,874名（回答率84.7%）



出典：文献1

内閣府は避難所のハード面の問題や他の避難者との関係等から、避難所生活に困難なことが多かったことを

表1 アンケートにおける自由記述の一部

- 多くの人がいる避難所に行くと興奮して騒ぐため、どこにも避難できず車中泊になった。車中泊では支援物資が届かなかった。
- 避難所では子どもが落ち着かず騒ぐため「出ていけ」といわれた。
- 避難所でコミュニケーションがとれず、自分（保護者）のストレスがたまり、体調を崩した。
- 避難所には車椅子のスペースがなく、同様に車椅子用のトイレがなくて困った。
- 子どもの見守りが必要なために、食事の配給に並べなかった。障がいがあることを伝えても理解してもらえなかった。
- 障がいのある子どものことで相談したくても誰に相談していいかわからなかった。実際に相談する相手が見つからなかった。

出典：文献1

踏まえ、平成二十五年六月に災害対策基本法を改正し、避難所における生活環境の整備、避難所以外の場所に滞在する被災者への配慮等について、それぞれ規定を設けました。その取組の参考となるよう「避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針」を策定し、市町村等に対して、地域の特性や実情を考慮しつつ、発災時に、避難所における良好な生活環境が確保されるよう、平時より、本取組指針を活用し適切に対応するよう促しています。

各市町村等においては、この取組指針に基づき、検討を重ねていますが、被災された地域を除き、具体的なシミュレーションが不十分なまま、実効性に欠ける対策案が講じられていないか危惧しています。

例えば、体制の整備として、平時から市町村の防災関係部局、福祉関係部局及び保健衛生関係部局が中心となり、関係部局等が協力して、「避難所運営準備会議（仮称）」を開催し、要介護高齢者、障がい児者、妊産婦、乳幼児、アレルギー等の慢性疾患を有する者、外国人等（以下「要配慮者」という）や在宅者への支援も視野に入れて連携し、災害時の対応や役割分担などについて決めておくことを規定しています。しか

図2 連携の望ましいイメージ (○)



出典：文献2

図3 避難所運営等に関する意識の乖離 (×)

し、その協議は概ね消化不良のまま、抽象的な対策に留まり、各部署の職員一人一人に周知されることが少ないのではないかと推測しています。協議中においても、「私たち（所属する部署）が主体的に考えることではない、自分の地域では自然災害は起こりにくいから、あまり心配いらない」等の正常性バイアスが垣間見られるのが常です。

また、指定避難所となる施設の利用関係の明確化として、避難所をあらかじめ指定しようとする場合に



は、当該施設の管理者の理解・同意を得て指定するとともに、福祉避難室の設置、物資の備蓄、災害時の利用関係、費用負担等について明確にすることが規定されています。その施設の多くが公立小学校で、学校側と行政側の意識の乖離が生じやすく、具体的な協議の機会は少なく役割や責任の押し付け合いになりがちです(図2、図3)。

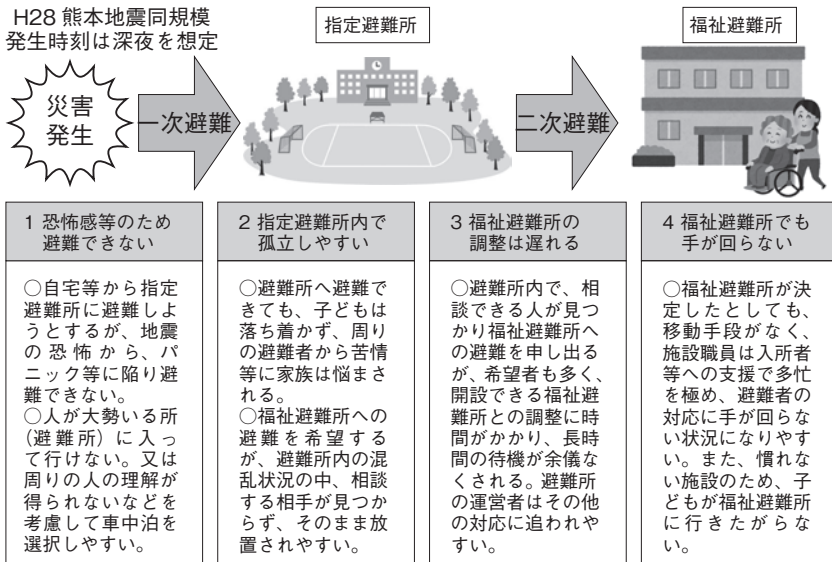
福祉避難室の設置に関しては、対象者の類型、地域における類型ごとの予想人数、その人数に応じたスペースの広さ、支援にあたる要員の確保等、十分な吟味なしで協定の締結だけが先行してはいないでしょうか。

(3) 二次避難先である福祉避難所の課題

熊本地震において、福祉避難所の利用が少なかった背景として、福祉避難所の存在を知らないという実態がありました。市町村等と協定を結んでいる施設の多くは、既に入所や通所の利用者数が増えているため、避難者を受け入れる余裕はなく、備蓄や避難所運営のノウハウを持たないことが少なくありません。

福岡市は福祉避難所の施設名を公表していません。知的障がいや自閉症スペクトラムのある人たちは、新

図4 障がいのある児童生徒やその家族等が置かれやすい困難な状況



出典：文献2

奇な場面や場所への抵抗が強いため、平常時から「災害が起きたら、この場所に避難することがあるよ」と見通しを持たせることが重要なのです。「公表すると避難者が殺到する」等の理由を聞いたことがありません。これが真の理由であれば、合理的配慮の不提供を促進するようなものです。参考までに困難な状況を時系列で示しました(図4)。

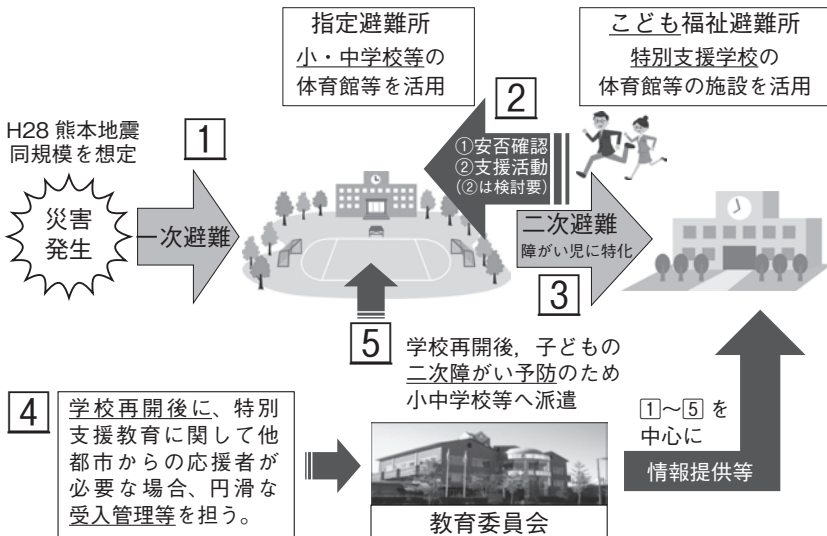
課題解決の方途

(1) こども福祉避難所の開設

災害時における障がい等のある児童生徒とその家族の安全を確保するためには、一次避難先である指定避難所での可能な限りの合理的配慮の提供が求められます。しかしながら、様々な理由で合理的配慮の提供が困難な場合、福祉避難所への避難を検討せざるを得ません。前述したように福祉避難所の課題は山積しています。そこで、障がい者に配慮した施設、障がいの理解と支援という専門性を有する特別支援学校の活用が有効であると認識しています。

図5は、福岡市教育委員会が作成した「福岡市立特

図5 特別支援学校を活用した「こども福祉避難所」



出典：文献2

表2 改善報告書1

| 改善報告書1 | | |
|--------|--|---------------------------------------|
| | | 平成30年9月1日 今津特別支援学校 |
| | | 【評価基準】 A 対応等について決定 B 検討中である C 検討していない |
| 課題番号 | 対応内容等 | 評価 |
| 1 | 発災後の保護者や職員への伝達方法や手段を明確化し周知しているか。 | B→A |
| 2 | 児童生徒等の安否確認をするための訪問担当者等を明確にしているか。 | B→A |
| 3 | 発災直後の避難者受入れのための具体的な安全対策を明確にしているか。 | B→A |
| 4 | 避難者受入れのニーズに応じた避難エリアを明確にしているか。 | B→A |
| 5 | 宿泊を伴う避難者対応のための人的措置(担当者)を明確にしているか。 | B |
| 6 | 保護者等と連携して、学校における備蓄を進めているか。 | A |
| 7 | 備蓄が不足した場合、確保するための方法や担当者等を明確にしているか。 | B |
| 8 | 支援物資の配給方法(優先順位)等について明確にしているか。 | B |
| 9 | ライフラインが停止した場合を想定してトイレの用水を確保するための計画を立てているか。 | B→A |
| 10 | 養護教諭を中心に感染症予防の対策について明確にしているか。 | B |
| 11 | 非常用発電機を定期的に稼働させ、使用目的や方法等を明確化し避難訓練等で活用しているか。 | C→B |
| 12 | 避難所を開設した場合、学校職員の駐車場の確保を念頭に入れて計画を立てているか。 | B→A |
| 13 | 情報端末の充電ができるよう準備を進めているか。 | B→A |
| 14 | 避難所を開設した場合、授乳室設置の計画を立てているか。 | B→A |
| 15 | 持病のある方や病気になる方の方のための医務室等の計画を立てているか。 | B→A |
| 16 | ベットと一緒に避難してきた避難者への対応策について明確にしているか。 | C→A |
| 17 | 安全な避難場所として、体育館以外安全な場所を計画しているか。 | B→A |
| 18 | 備蓄の中に、刻み食やお粥、ミキサー食を提供できるよう準備をしているか。 | B→A |
| 19 | 避難者のニーズに応じて、各エリアの再構築するシミュレーションをしているか。 | C→A |
| 20 | 避難所運営の際に、職員の家族や保護者等との連携協力を行う体制を構築しているか。 | C→A |
| 21 | 必要に応じて区の保健師への情報提供を行う担当者等を明確にしているか。 | C→B |
| 22 | 避難生活が長期化した場合、避難者への身の健康面への配慮を行うプログラムや担当者等について検討しているか。 | C→B |
| 23 | マスクと取付等に関して、窓口を一本化する計画を立てているか。 | A |
| 24 | 避難所閉鎖告知について、地域住民が避難している場合、学校ではなく区役所から告知することを区役所の担当者と確認しているか。 | C→B |
| 25 | 学校再開に向けた、施設の状態回復や消毒等の実施等に関して、学校の防災マニュアル等に盛り込んでいるか。 | C→A |
| 26 | 福祉避難所として開設していても、地域住民が避難している場合、区役所と連携を図り、必要に応じて区役所からの支援が受けられるよう計画しているか。 | B→A |
| 27 | 避難所開設早期から、教育委員会や区役所及び地域の指定避難所運営者等との連携を図る計画を立てているか。 | B→A |
| 28 | 各方面から届く支援物資の保管場所や管理等について、明確にしているか。 | B→A |
| 29 | 特別支援教育の専門性を生かし、避難者のニーズに応じたきめ細かい配慮ができるよう研修等を行っているか。 | B |
| 30 | 避難者のトラブル回避に関して、必要な研修を実施したり、計画を立てたりしているか。 | C→B |

別支援学校防災推進マニュアル」に示した「こども福祉避難所」構想です。必要に応じて、特別支援学校に福祉避難所を開設し、障がいのある児童生徒とその家族が安心して避難所生活を送れるようにします。学校は防災に関する改善報告書を作成し防災機能を高めるとともに、地域やPTAと協力し、必要最低限の備蓄を行います。

避難対象者については、きめ細かな合理的配慮を提供するため、障がいのある児童生徒とその家族に特化し、必要に応じて就学前の障がいのある幼児等を受け入れることを想定しています。

(2)改善報告書の作成

こども福祉避難所を開設し円滑に運営するためには改善報告書の作成が不可欠です。改善報告書は1〜7

表3 改善報告書7

| 改善報告書7 | |
|-----------------|--|
| 防災(所属班)名 | 学校防災対策本部(本部長) |
| 氏名 | 森 孝一 |
| ↓ | |
| 段階別 | 自分の役割及び具体的な行動 |
| ①事前の備え | ①防災に係る改善報告書を実効性のある内容に改める。 特に、組織の見直しと避難所運営(備蓄を含む)の準備を進める。 ②校内の教職員に周知を図る。 ③保護者と連携し、備蓄を計画的かつ段階的に進める。 ④区役所の安全・安心係との連携を図る。 ⑤校内の避難訓練等の充実を図る。 |
| ② 発災時 ～初期対応～ | ①在校中に発災した場合、教職員に対して児童生徒を安全な場所(落ちてこない、倒れてこない)への避難指示を行う。 ②天井材、外装材、照明器具、書棚等の非構造部材を理解し、危険地域への立ち入りを禁止する。 ③発災中の児童生徒の安否確認、避難行動状況の確認、応急手当の状況などを把握し、必要な指示を行う。 |
| ③事後の対応 | ①速やかに学校防災対策本部を設置する。 ②非常時の組織編成を行い、各班に必要な指示を行う。 ③児童生徒等の安否、怪我の有無などを確認し適切に対処する。 ④必要に応じて家族への情報提供及び家族の安否確認を行う。 ⑤訪問学級の児童生徒と家族の安否確認と支援活動を指示する。 |
| 今後の課題 | →①スクールバス乗車中の避難訓練をバス会社、バス介助員等と連携し実施する必要がある。また、定期的に実施される避難訓練を工夫し実効性を高める。 ②発災後、学校、保護者、放課後等デイサービス及び現場実習先の事業所等と確実に連絡がとれるなどの対策を講じる必要がある。 |

まであり、表2は、熊本地震の教訓を踏まえた独自のチェックリストを作成し、評価を行っています。その他、組織の改善や、体育館・校舎・駐車場のレイアウトを作成します。最後に、職員一人一人の意識を高めるため、時系列に沿って自分の役割や具体的な行動等を記入します(表3)。

*

東京大学特任教授の片田敏孝先生から「大いなる自然の営みに畏敬の念を持ち、行政に委ねることなく、自らの命を守ることに主体的たれ」と教えられました。特別支援学校においても「地域や保護者と連携し、在籍する児童生徒とその家族の命を守ることに主体的たれ」と肝に銘じ、災害時における良好な生活環境の整備とともに、必要な合理的配慮の提供に努めることが私たちの責務であると認識を新たにしています。

【文献】

1) 木村文彦 「熊本県内一九特別支援学校の保護者を対象に行った『平成二十八年熊本地震に関するアンケート調査』の結果と今後の課題に関する一考察」、二〇一七年

http://www.zenchipren.jp/activity/topics/kumamoto_enquete17.pdf

- 2) 福岡市発達教育センター「福岡市立特別支援学校防災推進マニュアル」、二〇一八年
http://www.fuku-c.ed.jp/schoolhp/hattatuc/1sougon/fukuokacity_tokubousai.pdf
- 3) 内閣府災害対策基本法等の一部を改正する法律「二〇一三年
http://www.bousai.go.jp/taisaku/minaoshi/kihonhou_01.html
- 4) 内閣府「福祉避難所の確保・運営ガイドライン」二〇一六年
http://www.bousai.go.jp/taisaku/hinanjo/pdf/1604hinanjo_hukushi_guideline.pdf
- 5) 熊本県教育委員会「平成二十八年熊本地震の記録——特別支援学校の対応と教訓」二〇一七年
<http://kyouiku.higo.ed.jp/page2016/page8125/>
- 6) 熊本県立熊本かがやきの森支援学校「あの日あれから 平成二十八年熊本地震の記録」二〇一七年
<http://sh.higo.ed.jp/kagayaki/> 平成28年熊本地震の記録 /
- 7) 日本赤十字社「青少年赤十字防災教育プログラム」まもるのいち ひろめるぼうご」二〇一五年
<http://nisseki-jrc-bousai.com/>
- 8) 文部科学省「第二次学校安全の推進に関する計画」二〇一七年
http://www.mext.go.jp/a_menu/kenko/anzen/_jcsFiles/ateidft/e/2017/06/13/1383652_03.pdf

東日本大震災と特別支援教育

共生社会にむけた防災教育を

【編著】 田中真理 九州大学教授 川住隆一 東北福祉大学教授 菅井裕行 宮城教育大学教授

特別支援教育での災害対策の必読書!

自閉症などの発達障害や、重度・重複障害の子どもたちと保護者の被災体験は、特別支援教育や防災対策に大きな課題を露呈している。東日本大震災の被災体験から、インクルーシブな防災教育を提言する。 A5判並製/240頁 ③3,000円(税抜)

●主要目次●

- 序 章 震災によって浮き彫りになった4つの脆弱性
 第一部 震災が「特別支援教育」に問うたもの
 第二部 震災が「障害」を襲ったとき
 座談会 「障害」から問う3つの課題—共生社会、防災教育、教育復興ニーズ

慶應義塾大学出版会

〒108-8346 東京都港区三田2-19-30〔価格税抜〕
<http://www.keio-up.co.jp/> ☎ 03-3451-3584/Fax03-3451-3122