

高齢者・障害者の社会参加と災害対策

—災害に強い福祉のまちづくりに向けて—

1. はじめに
2. 研究方法
3. 高齢者・障害者と災害および防災計画に関する基本認識
4. 地域における高齢者・障害者等の救助マニュアルづくりに向けて
5. まとめ

高橋 儀平*
秋山 哲男**

要 約

わが国における高齢者・障害者の防災計画は、一部自治体による「災害弱者」対策や火災に対する避難対策が考えられてきた程度で極めて少なく、阪神・淡路大震災によって初めて認知されたといっても過言ではない。本論ではこのことを踏まえて今後の福祉のまちづくり計画で何を行うべきか政策的な課題の整理と提言を中心としてまとめたものである。

その主たる内容は先の阪神・淡路大震災の経験から、まず災害弱者（高齢者・障害者等）の認識やそれを取り巻く基本的な考え方の整理を行った。次に、高齢者・障害者等の生活実態から災害時の課題を、1) 被災、2) 安否確認、救援、避難、3) 生活介護、生活情報、4) 避難所、仮設住宅、5) 住宅、施設、まちづくり、等について整理した。第三に、防災と福祉のまちづくりの観点から、1) 防災計画の考え方、2) 避難所、仮設住宅計画、3) 市民防災組織の原則、4) 生活介助、情報対策、6) 地域施設、まちづくり、等の計画づくりに関わる政策的な方針を示した。そして最後に、地域における高齢者・障害者等の救助に関わるマニュアルづくりの考え方、計画の組立て方、施設整備、啓発・教育のあり方、および「防災福祉都市」づくりに向けた生活環境基盤整備の要点を簡条書きとして示した。

1. はじめに

高齢者、障害者に配慮したバリアフリーデザイン研究は、わが国では1970年代から本格化した。

当時の研究目標は、医療施設や総合福祉施設の計画、改善研究が中心であったが、70年代の後半から80年代になると、福祉政策の転換や障害者の地域生活への希求と共に、福祉のまちづくり計画が始動し始めた。しかしこの時期までは殆ど防災や

* 東洋大学工学部建築学科

** 東京都立大学工学部土木工学科・都市研究所・都市科学研究科

災害に触れた研究は少ない。80年代後半以降に、老人ホームの火災経験から災害対策や避難研究が行われるようになり、スプリンクラーの設置が防災対策として登場した。現在は視覚障害や聴覚障害をもつ人々から日常生活情報、緊急情報の整備が提起されている。しかしながら、研究や政策レベルでは依然として車いす使用者のアクセシビリティの確保に重点があるといえる。

高齢者や障害者が安心して生活できる社会を目指した基礎的な研究、つまりアクセシビリティから安全性までを含む研究成果が少ないのが現状である。しかも日常生活から非常時に至る生活空間トータルの安全性や避難防災研究は殆ど今後に残されたままである。今まさに新ゴールドプランを始め高齢者、障害者の地域生活を支える施策が活発に展開され始めている。

そこで本研究では、この度の阪神、淡路大震災の経験を踏まえ、真に安心して暮らせる社会づくり、誰もが気軽に歩ける街を目指し、これまでのアクセス研究に加え、防災計画と連動したバリアフリーのまちづくり、避難、救援のあり方について提言を行う。以下の内容はその中間報告である。

2. 研究方法

本研究は、本年2月以降9月上旬までの間に、阪神・淡路地域の障害者、高齢者、ボランティア団体等からのヒアリングを中心にまとめたものである。但し本論では淡路地区でのヒアリング結果を加えていない。主たる調査内容は以下に示したとおりである。

- ・避難所でのヒアリング、仮設住宅訪問、生活支援ボランティアからのヒアリング
- ・在宅生活に復帰した障害者家庭への訪問、ヒアリング
- ・研究者との懇談、国、地方自治体、マスコミ等との意見交換
- ・震災関連文献研究

3. 高齢者・障害者と災害および防災計画に関する基本認識

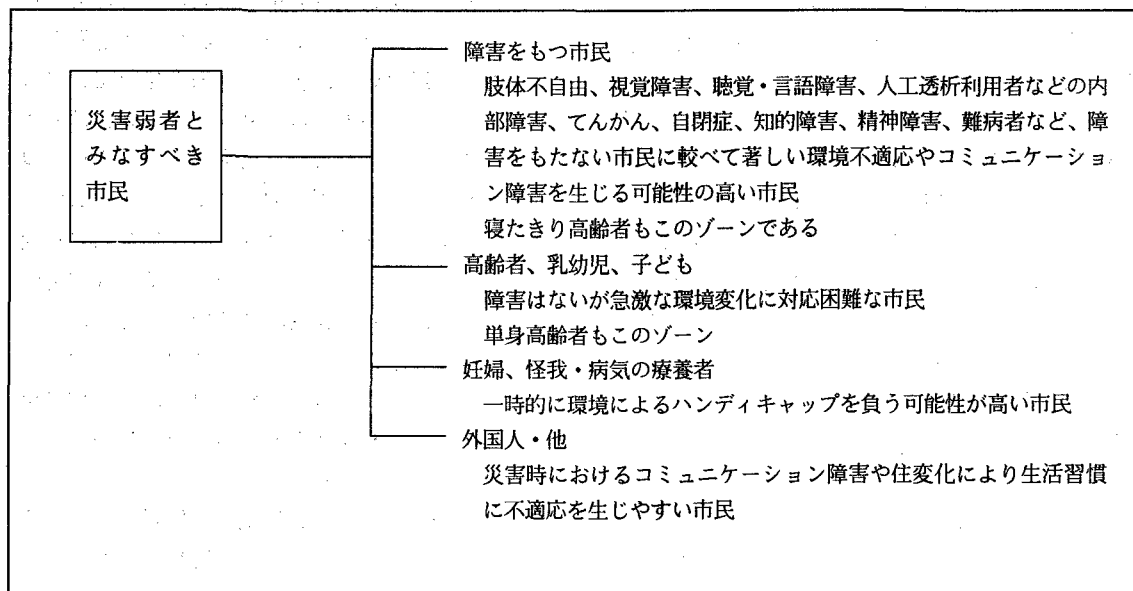
3. 1 「災害弱者」と「高齢者、障害者等」という表現のあり方について

本研究では「災害弱者」の範囲を表1のように考えている。すなわち「災害弱者」とは、障害をもつ市民、高齢者、乳幼児、子ども、妊婦、怪我・病気の療養者など一時的なハンディキャップを負っている人々（以下高齢者、障害者等）、さらにコミュニケーション障害をもたらし可能性がある外国人などである。

しかし、ここで注意すべきことは、たとえ高齢者、障害者等であっても、災害時に留意すべき点、避難の際に援助すべき多くの内容、施策は大半の市民と共通であるということだ。例えば、災害時における緊急度合い、避難誘導の方法、あるいは避難拠点となる地域施設におけるアクセス（利用しやすさ）の配慮は高齢者、障害者等を含むすべての市民に共通であると認識する必要がある。つまり高齢者、障害者等には特別なバリアがあって、高齢者、障害者等として特別に配慮することが当たり前であるとする、同じ被災者から生活を隔離することにもなる。そこでは、誰もがお互いに助け合って生活してきたという地域社会の大原則を捨てることになりかねない。

災害時には誰もが一様に重い精神的負担を負い、残された家財を抱えて避難する被災市民なのである。もしかりに特別な配慮が必要であるとすれば、避難移動の困難な市民に対する移動・交通支援、平時からの継続的な投薬や生活ケアを途切れないようにする措置、避難居室における生活環境への配慮、聴覚障害者や外国人を含むコミュニケーション障害への緊急支援などであるが、いずれも平時における継続的な配慮、支援方策から出発していなければ災害時にも有効に機能しないと考えられる。つまり「災害弱者」は全ての市民に対する共通概念であるといえる。

表1 災害時に「災害弱者」とみなすべき市民



3. 2 高齢者、障害者を取りまく基本的な考え方

「高齢者、障害者等とまちづくり」をとりまく基本的な考え方として次のように考える。

- (1) 高齢者、障害者等が安心して暮らしやすい、心やすらぐ「まち」は、全ての市民にとっても暮らしやすく安心な「まち」であるといえる。国際障害者年でも盛んに指摘されたが、障害をもつ市民を地域社会から排除する「まち」は、一見強そうな街になるかも知れないが、結局は人々の支え合いがない「弱く脆い社会」の姿である。そのまちはけっして快適な街、人が住みやすい安全な「まち」、人の心が癒される街にはならず、むしろ住みにくい、ぎすぎすした街になってしまうのである。
- (2) 従って今後進められるまちづくり事業は、高齢者、障害者を含む全ての市民を対象に実施されるものでなければならない。そのためには社会の豊かさの中で、どれほどの人々が公平にまちづくりに参加できるかが、その街の評価となることが重要である。
- (3) そこで、防災都市づくりに限らないが、地域の街づくりを進めるためには、「高齢者、障害をもつ市民と共にまちづくりの基本計画を策定する」こ

とをまちづくりの基本方針とする。

一般に都市計画事業ではまちづくりに素人な市民が計画に参加することは困難であるといわれている。しかし市民はそこに住んでいるだけで、まちづくりの「プロ」であるはずである。高齢者や障害者でも同じことがいえる。近年全国各地で「福祉のまちづくり」が活発に展開されている。その理由は福祉のまちづくりはそれまでの都市計画に比較して、はるかに市民の生活に直結した考え方の上に計画が立てられているからにほかならない。つまり市民が参加しやすいまちづくりなのである。この考え方を災害に強いまちづくりの実効にも生かしていかなければならない。

(4) 防災都市づくりと福祉のまちづくりは、ハード、ソフトの両面の対策において連動すべきである。具体的な考え方の中では、都市の構造や、建築物の構造といった強く安全な街というイメージに加えて、人へのやさしさが共感できるまちづくりに転じる必要がある。人が集い合うまち、支え合う街が本来の防災都市といえる。

(5) あらゆる高齢者、障害者等対策には障害者等個人々の了解、コンセンサスが原則である。災害が起きた後の救助活動から仮設住宅、長期に渡る

生活への支援に至るまで、当事者のコンセンサスの基に支援できる仕組み、支援方法を確立することが必要である。押しつけにならない救助、支援ボランティア活動が重要である。防災のためのさまざまな施策、対策もすべてこのような観点の上に成立しなければならない。市民の自主性を重んじた自立援助が基本原則である。

(6) そのためには自主的な市民活動、障害当事者の日常的な活動を支援、援助する日頃の行政、地域社会の仕組みづくりが必要である。しかしこの点についてはわが国ではほとんど経験がなかったといっても良い。公的組織に属さない市民団体、ボランティアグループ、行政との良好なコミュニケーションがない市民組織は行政的な援助の枠から外されている。災害時にはこれらの組織から援助が求められた場合にも積極的な支援を行う必要がある。

(7) 各地方公共団体及び企業は、障害者、高齢者の避難、避難所の生活及び仮設住居を前提とした、室内外の移動支援機器、居住設備の開発研究に取り組むべきである。教育施設、公園、地域センター等は生活の場に改編されることを想定した施設計画が求められる。

これからの超高齢化社会にあっては先の阪神・淡路大震災で被災した高齢者・障害者数以上の災害が予想される。各関係団体は、高齢者・障害者の救援活動の舞台となる避難所のあり方、簡易でかつ安全な仮設住宅の検討を早急に行う必要がある。例えばあらかじめ地域内の避難拠点に仮設住宅や、避難所が置かれることを想定した都市のオープンスペース計画、都市施設の完備が重要となるであろう。

主たる避難所である教育施設では、市民の生活の場となる前提で建築の計画、設備の計画が必要である。単に防災備品の備蓄だけではなく、生活を維持する上で不可欠な、電気、水道、排泄などのインフラ計画が重要となる。その際には、非常時の補助インフラ（バックアップ）をどう確保するかについてあらかじめ想定した計画とする。

これらの空間・設備の改善にはまとまった財源が必要であるが、都市の形態、整備の必要度を調

査研究して計画的、優先的に改善を進める。

(8) 高齢者、障害者等に配慮した、すなわち市民生活に配慮したコミュニティ施設の適正配置が必要である。避難施設は実際には教育施設だけではない。地域の中のあらゆる施設が災害時には避難施設に変わる。これらのことを想定した適切なコミュニティ施設の配置が望まれる。さらにこれらのコミュニティ施設は日常的に市民に有効に利用されるものでなければならない。日常的な利用があってこそはじめて非常時に使用できる設備、空間であることを学ぶのである。利用判断が適切にできる地域施設の位置、それぞれの市民生活に適した最も容易な避難アクセスの仕方を経験的に理解していくわけである。

(9) 以上の地域施設、避難空間、仮設住宅など応急的生活空間は全ての面で高齢者や障害者にアクセシブルな設計でなければならない。アクセスしやすい施設であれば避難した生活空間の設備が不十分で利用に不便を来し、友人関係や地域の生活と離れた避難生活を強いられる必要はない。

ノーマライゼーションとはほど遠い避難生活の場を形成することになってはいけぬのである。交通アクセスとの関係、地域との関係が重視された避難空間の計画的配置、アクセスしやすい設備計画が必要である。より詳細には、必要に応じて一人ひとりの多様な障害に対応できるようアダプタビリティ（適応性）のある設備を付加していくことも求められる。

(10) 高齢者や障害者世帯では単身世帯、家族のいる世帯に限らず、少なからず住宅確保に困窮している。災害で最も大きなダメージを受け、後遺症を有するのがさまざまな理由で住宅を自力で復興することの出来ないこれらの人々である。仮設住宅から行き場のない人を地域で見捨ててはならない。行き場を失った人、家族を失った人が賃貸住宅を利用する際の保証人の確保にも大きな困難が発生する。また賃貸住宅の所有者が自主的に適切な住宅改善をし住宅を賃貸するとしてもその負担が増大する。

そこで、災害時における経過的な住宅対策の実施を提案する。高齢者や障害者が住みやすい公共

的住宅を建設することは勿論であるが、災害地域において賃貸住宅を建設しようとする人及び既存の所有者に対して通常よりさらに低利の建設・改善融資や割増補助を実施する。これらの住宅建設・改善融資や補助は住宅の外部空間、道路から敷地へのアプローチ等に対しても実施する。賃貸住宅を仲介する不動産業者に対しては、入居者の保証を公的に行い、安心して住宅斡旋が可能なような緊急制度を実施する必要がある。入居者に対しては入居保証金、家賃手当（災害前の家賃差額など）、最低限の戸内改善費用の支給などが必要である。政策的にも障害者やひとり暮らしの高齢者世帯の住居費負担がさらに加わらないような対策を講じる。

これらの対策の中には災害から一定期間を置いて段階的に恒常的な施策に移行することが望ましい施策も含まれる。

(11) 今後福祉のまちづくりを実施するにあたっては、地域の中の大小の公的、私的オープンスペースの再発見、構築、維持に努力し、多目的小規模コミュニティ施設の計画的配置、緑、水など生命を守り、育む施設計画を積極的に立案し、導入する必要がある。計画策定にあたっては、児童教育の場、市民の生涯学習の場においてこれらの空間を発見するタウンウォッチングを進めることも効果的である。

(12) 最後に、阪神・淡路地区において、1994年6月に策定された建設省の「生活福祉空間づくり大綱」に基づいた整備の実現を図るべきである。大綱にはわが国の福祉のまちづくりで欠けていた生活空間の面的整備、移動の連続性の確保、道路・交通施設の整備目標が掲げられている。住宅においても今後高齢化対応の住宅がより積極的に展開されることは間違いない。道路、交通施設の改善、区画整理事業実施など大綱に基づいた関連事業が後戻りすることなく進められることが期待される。関連する「ハートビル法」や「人にやさしい街づくり事業」などを積極的に活用して社会基盤整備を行う必要がある。

3. 3 高齢者、障害者等の生活から災害時の課題を点検する

この項では阪神・淡路大震災の経験を踏まえた高齢者、障害者等の被災の現状から主要な課題を整理した。

1) 被災の特徴

- ・高齢者世帯に集中した高齢化社会の中の大災害の特徴が顕著であった。大都市中心部、周辺および過疎化する農漁村に居住する高齢者世帯を直撃した。今後この傾向がさらに強まると予想される。
- ・そこでは高齢者世帯の住宅問題を反映して、老朽化した賃貸住宅や持ち家で単独居住する高齢市民に被災が拡大することになった。計画的な市街地整備、生活支援、住居改善が遅れていたことを露呈している。

- ・障害者の生活拠点である、グループホームや小規模作業所も低廉で老朽化した賃貸住宅の利用が多い。これらの家屋にも被害が集中し、拡大した。
- ・福祉の先進自治体である兵庫県、神戸市の福祉のまちづくり事業が障害当事者の救援活動には全く機能しなかったことがわかった。その理由には現状における防災計画の問題点も指摘されている。例えば災害時には福祉部局職員の大半が救援物資の仕分け、配送に割かれ、高齢者、障害者のケアといった日常業務の経験を災害対策に生かすことが遅れたことである。もう一つは福祉職員自らも被災者であり、救助すべき職員が救助される側におかれた大災害の現実である。自治体、企業等を含む後方支援のネットワークの必要性が指摘できる。

2) 安否確認、救援、避難

- ・以上の結果、高齢者、障害者世帯の安否確認の主体は共に被災した市民、ボランティアが中心的な役割を果たした。

- ・緊急通報ペンダントなどさまざまな緊急通報システムが機能しなかった。通信回線がパンクし、一方通行的な緊急連絡が大半であった。

- ・障害者の避難誘導情報が全く欠如していた。特に視・聴覚障害者に対する救援情報が未整備であった。ここでもボランティアなどの人海戦術に依存した。

・一方では、高齢者集合住宅（シルバーハウジング等）でライフサポートアドバイザー（LSA：生活援助員）による入居者の安否確認と周辺住民への救援対応が積極的に展開された。建築物としても倒壊はなく、高齢者の多い居住地において地域住民の避難拠点にもなった。シルバーハウジングと近隣計画の重要性が認識できる。

・避難所における車いす使用者、視覚、聴覚障害など障害者への配慮が不足した。コミュニケーションの不自由、気兼ねなどの精神的負担が増大した。

3) 生活介護、生活情報

・公的介護要員の被災により、ホームヘルプサービスが機能しなかった。これは前述した通りであり、救援方策に対する広範な代替的ケアシステムの必要性が求められる。

・具体的には一次避難所における生活ケアの遅れ、ボランティアコーディネートの遅れ、環境改善への取り組みの遅れが自立した。

・さらには集団生活になじめない知的、精神的障害者への対応の遅れが指摘された。

・こうしたさまざまな対応の遅れは、その後の避難者の心のケア問題、医療、相談活動の遅れにつながってしまった。

・避難者の中では兵庫県、神戸市、西宮市などから市外、県外へ避難した人の把握が遅れ、避難者への必要情報、支援の欠如が指摘されている。震災後半年経過後もなお、県外、市街への避難者数の的確な把握が行われていない。

4) 避難所、仮設住宅

・指定避難所である学校施設や広場、公共施設が障害者等移動困難者のアクセスを排除しており、兵庫県、神戸市の福祉のまちづくり整備基準や整備対象範囲の取扱いの問題点が顕在化した。整備すべき地域施設の見直し、施設用途の拡大、規模の縮小などの課題がある。

・避難所、仮設住宅における温熱環境、換気など高齢者や内部障害者の環境工学的諸問題が指摘される。過去の多くの災害でも避難空間における環境配慮が問題となった。とりわけ、体育館などの大規模空間を避難所として使用する場合や屋外公園などのテント生活の環境が高齢者や障害者に

とって問題である。

・集団避難所では障害者や要介護高齢者の介護に際してプライバシーが守れていない。排泄、入浴、更衣等寝たきり高齢者や障害者の介助空間の確保が不可欠となった。知的障害者や精神障害者の緊急集団生活への不慣れからくるストレスも大きな課題である。

・聴覚障害者への情報伝達手段の問題が多く指摘される。避難所においては集団化した情報伝達になるため、聴覚障害者など情報入手に個人差のある人には的確な情報が到達しない。

・応急仮設住宅から出口のない借家（木造賃貸）単身高齢者層がみられる。複雑な賃貸関係や借地関係、あるいは人間関係の分断を背景に容易に仮設住宅へ移動できない高齢者層の問題である。これらの人々は今後も自力住宅建設が困難な人々である。

5) 住宅、施設、まちづくり

・大規模施設や計画的市街地に集中したハード中心の福祉のまちづくりの問題がある。生活圏が拘束されやすい高齢者や障害者にとっては、大規模な公共施設が整備されても利用することは年に数回であろう。

・高齢者や障害者にとって避難に不適切な地形や狭隘な都市空間の課題が露呈した。全てではないが、従来型の福祉のまちづくりが地形上困難な状況も垣間みられた。

・有効利用されなかった地域センターの運営・管理問題がある。災害時に前線へ派遣されるスタッフと地域でサポートするスタッフの役割分担ないし配置が不可欠である。地域施設は日頃からオープンに利用されている必要がある。厨房施設、居室機能をもった空間の整備が今後の課題である。厨房施設は普段から高齢者や障害者への食事サービスにも利用できるよう計画したい。

・既に指摘したが、圧倒的多くの既存都市施設、高齢者世帯の住宅改善の遅れがみられる。このことが高齢者、障害者等へ大きな影響を与えた。

・停電により高層住宅のエレベーターがストップし、避難不可能若しくは困難な障害者、高齢者が多数見られた。

・鉄道施設（仮設駅舎など）、バスなど障害者、高齢者が利用しにくい代替交通手段が配備されてしまった。災害後の交通手段が障害者の利用を困難にしている。また、高齢者、障害者に対して移送サービスするスペシャル・トランスポートサービスの整備の遅れが目だった。

また、まちのいたるところで障害者に利用できない仮設トイレが多くみられ、避難生活の不自由さを増幅させた。

3. 4 防災と福祉のまちづくり計画に向けて

1) 防災計画への考え方

・以上高齢者、障害者等の立場、今日におけるまちづくりや防災計画を踏まえて、今後の防災都市づくりの基本方針では「高齢者、障害をもつ市民と共に策定する」姿勢を明示したい。

・また、異なる障害者、高齢者団体の意見の集約と共同作業によって防災計画を立案する必要性がある。高齢者、障害者等といっても障害の種別や個人差は大きい。表2の諸点に留意しておきたい。

・災害を前提とした市町村版障害者計画の策定を進める必要性がある。障害者等の当事者団体の協力を得て適切に高齢者や障害者の生活実態を把握し、共に計画を策定するという姿勢が不可欠である。

・さまざまな公共施設へのアクセス確保は防災都市づくりの基本である。

・福祉のまちづくり事業や福祉のまちづくり条例の実効を監視する当事者、市民の組織づくりを進める。

2) 避難所、仮設住宅計画

・地域集会所など地域施設を活用した小規模避難所計画が必要である。避難所から仮設住宅に移動することができる限り少なく済むような避難空間計画を策定する必要がある。障害者、高齢者に配慮した避難所、フレキシブルでアクセシブルな仮設住宅建設マニュアルの作成が必要である。

・国や企業は早急に地域に身近な小規模仮設住宅、ケア付き仮設の開発、標準化検討を行う必要がある。

・避難所では保健、医療、福祉サービスの連携、一体的なサービスの実施を行うべきである。防災組

織の見直しが求められる。

3) 市民防災組織の原則

・市民防災組織は近隣による高齢者、障害者の初期避難に有効であるが、事前にあるいは日常的に当事者と近隣とのコンセンサスが図られている必要がある。

・市民防災組織は高齢者や障害当事者の自立生活が基本となる。プライバシー保護の基準を作成する必要性があろう。

・日常時における近隣関係以外で活動する市民、ボランティアを公的に支援する仕組みづくりが求められる。こうした地区以外の個々の活動から災害時に極めて効果的な支援ネットワークが形成されやすい。

4) 生活介助、情報対策

・平時からの生活介助を重視し、災害時にも保健、医療、福祉サービスが連続的に移行できるよう保健、医療、福祉の実態的な連携を検討する。

・行政、地域、企業等との役割分担の一つとして、ボランティア相談、被災者のカウンセリングを行うコーディネーターを各領域で養成する。

・多様な障害者に対応する緊急情報伝達システムとそのバックアップシステムを開発する必要性がある。特に生活特性に配慮して、音声、点字、FAX、手話（手話映像を含む）、文字・画像情報、パソコン通信など生活支援情報を総合的に活用した。

・同時に、情報機器を活用した介助者、ボランティア支援のあり方についても検討する。介助活動やボランティア活動に必要な各種情報がコーディネーターなしでも対応できることが望ましい。できる限り小さな地区単位でデータベース化されていると良い。

・緊急時のための生活用具、補装具の確保が求められる。防災備蓄庫、避難空間の倉庫等に利用しやすい形で配置される必要がある。地域、地区の実態に対応して地域毎に配置を検討する。特にこの領域で必要なのは、ストレッチャー、電動車いす、補助電源、手動車いす、白杖、補聴器、携帯電話、簡易冷暖房機器、床走行式リフター、携帯用聴覚障害者情報伝達システムなどである。

5) 住宅改善と生活支援

表2 高齢者・障害者等の避難行動等の特徴と配慮したい主な項目

	困難等と配慮したい項目
(1) 肢体不自由者 寝たきり高齢者	移動の困難性あり、災害の認知が遅れる可能性あり、介助者との対応が困難になる恐れあり、見知らぬ介助者へのストレス、福祉機器、補助具がない場合には移動等も困難、日常生活では車いすを使用できても災害時には大きな制約あり、室内外の移動空間、トイレ、入浴設備等に物的配慮が必要、介助者、家族との共同避難が遅れやすい、家族や介助者の避難も制約を受ける
(2) 視覚障害者	単独での移動が概ね困難、避難時の移動は極端に制約される、災害の覚知が遅れやすい、災害の状況が把握困難、危険からの回避が遅れやすい、災害時には聴覚からの情報が不可欠、日常的な生活空間でも自力避難は困難
(3) 聴覚・言語障害者	災害時の情報入手が困難、災害の覚知が遅れやすい、視覚的情報が避難の際に重要となる、避難空間でのコミュニケーション支援が不可欠、危険からの回避が遅れやすい
(4) 内部障害者 難病者	避難時に常用薬が欠かせない、避難行動が遅れやすい、自力避難や移動が困難な場合もある、避難所環境の整備が重要
(5) てんかん者	単身での避難が困難、災害状況把握が困難、災害ショックや環境変化による発作に留意、避難時に常用薬が欠かせない、室内環境にも配慮
(6) 自閉症者 知的障害者	単身での避難が困難、災害状況把握が困難、災害ショックや環境変化によるストレスに配慮、適切な介助者が不可欠、介助者を含め避難が制約されやすい、避難所の設備・環境にも配慮
(7) 精神障害者	災害ショックや環境変化に留意、避難時に常用薬が欠かせない、周囲との適切なコミュニケーションが不可欠、避難所の設備・環境にも配慮
(8) 乳幼児・子ども 妊婦、怪我・病気の療 養者	単身での避難が困難、災害状況把握が困難、災害ショックや環境変化によるストレスに配慮、適切な介助者が不可欠、介助者を含め避難が制約されやすい、避難所の設備・環境にも配慮、妊婦は避難中の産気に注意
(9) 単身高齢者	避難や移動の困難性あり、適切な状況把握が困難、災害ショックや環境変化によるストレスに配慮、介助者を必要とする場合あり、避難所の設備・環境にも配慮
(10) 外国人 旅行者、他	適切な状況把握が困難、緊急時への連絡、情報伝達方法を明確にする必要あり、多様な言語を活用した避難マニュアルの作成、災害ショックや環境変化によるストレスに配慮

・障害者・高齢者の災害対策住宅改善支援制度を創設する。これまで災害対策は日常生活とは別な領域と考えられてきたが、そのことの誤りが阪神・淡路大震災で強く指摘されることとなった。住宅対策もこの視点で見直したい。

・アクセスに配慮した公共住宅の建設、民間賃貸住宅における高齢入居者の支援に早急に取り組む必要がある。1995年6月23日建設省は「長寿社会対応住宅設計指針」を発表した。1994年9月に施行された「ハートビル法」と合わせて、わが国におけるアクセス法が完備しつつある。この2つの動きは住宅及び建築物のバリアフリー化を促進する大きな役割を果たすであろう。

しかし、関連する融資や助成制度は今のところ

わずかな団体に限られている。今後は全国のどこでも法制度を活用した住宅や建築物が建設されるよう積極的に拡充を図る。

・障害者、高齢者世帯の持ち家、賃貸住宅所有者への住宅改善支援を公的に拡充する必要がある。既に多くの自治体で居宅改善融資若しくは改造助成制度が展開されているが、災害に強い家づくりと福祉的改善との連動を図り、老朽化した高齢者居住家屋の改善を促進する。

・シルバーハウジング等住居と地域ケアサービス拠点の併設施設の拡充を図る。シルバーハウジング制度は高齢者の単独居住を大幅に改善している。最も大きな高齢者の期待は、生活に安定をもたらすLSA〔生活援助員〕の存在であるが、こうした利

点を十分に活用しつつ、地域に開かれた施設運営となるよう早急に検討する。例えば、今後の方向として地域ケアサービス施設（特別養護老人ホームやデイサービスセンター）との連携を強めたシルバーハウジング計画が増加する可能性があり、在宅生活者に開かれたLSAサービスのオープン化が期待される。

・また、生活型福祉施設と在宅サービスによる地域重層サービス（両面からの生活支援）の展開を検討する。施設内における特定者サービスの経験が地域にさらに開かれていくことを期待したい。両者の強い連携も平時、非常時における安心感につながるものといえる。

・エレベーター等障害者の生活にとって不可欠な垂直移動設備のバックアップシステムや非常時のエレベーター確保基準を拡大する必要がある。

6) 地域施設、まちづくり

・ハード主体の福祉のまちづくり事業から住宅、交通、生活ケア、情報ネットを含む総合的なまちづくり事業へ転換する。

・地域における安心拠点として重要な義務教育施設は、高齢者、障害者を含む全ての市民がアクセスでき利用できるよう率先してバリアフリーデザインとする。そのほかの公共施設の設計標準の見直しも図るべきである。

・地域特性に配慮した避難経路（少なくとも1住宅から2以上の避難経路を確保）の計画的整備、移動・交通手段の確保、及び地域に適した仮設住宅（設置性、形式、移動性、安全性、快適性などに配慮）の研究開発が求められる。仮設住宅は災害時に限らず多目的に使用できるよう開発されることが望ましい。

・障害者の小規模作業所、自立生活センター、グループホームなど無認可施設ではあるが、在宅障害者の自立と社会参加の地域施設として活発な活動が展開されている身近な生活施設を公的に支援する制度を確立する。阪神・淡路大震災では認可施設に較べて大きな被害を受けたが、その理由は公的援助も少なく木造低家賃のアパートしか活動の場として確保することが出来てこなかったことによる。しかし、今や障害者の自立の場としてこ

れら各施設が果たしている役割は極めて大きい。これらの点を踏まえた地域支援の制度を拡充していかなくてはならない。

・適切な箇所に、アクセスしやすい公衆便所、水のみ場、休憩空間など都市生活に不可欠な都市施設を計画的に配置する。都市公園のみでなく、広幅員の歩道、ポケット広場などの他、バスストップや地域集会所と組み合わせることで実現を図る。これらの計画根拠としては1994年6月に策定された「生活福祉空間づくり大綱」が位置づけられよう。市民の生活に直結した「防災福祉都市」を面的に実現すべきである。

4. 地域における高齢者・障害者等の救助マニュアルづくりに向けて

これからの高齢者、障害者等の救助のために必要となる考え方、計画の組み立て方、施設整備、啓発・教育のあり方等、及び「防災福祉都市」づくりに向けた生活環境基盤整備の要点を以下のように提言する。

1) 高齢者、障害者等の救助マニュアルの作成

(1) 高齢者、障害者等の救助の基本的視点の確立

- ・地域の実状を率直に振り返る
- ・災害の種類による救助の方針

(2) 高齢者、障害者等の生活現況を把握

- ・市民、当事者参加による生活実態調査の実施
- ・避難行動の実態把握

(3) 救助の目標と計画を立案

- ・目標と計画は高齢者、障害者等の市民と共に作成する姿勢が不可欠
- ・救助のための市民組織、行政、企業の役割分担と連携システムを計画
- ・高齢者、障害者等に対応した救急用具、生活用具の確保と適正地域配置を計画
- ・避難時の介護要員、介護コーディネーター、市民ボランティアの確保を計画
- ・平時における民間ケアネットワーク（自立生活センター）の公的支援

- ・緊急通報システムの開発促進
- (4) 多様なケース(障害)を想定した避難、救助計画の立案
 - ・医療施設の確保
 - ・医薬品資機材の備蓄
 - ・介助スタッフの確保
 - ・誘導方法、誘導連絡網の整備
 - ・高齢者、障害者等の救出、情報伝達
- (5) 施設の整備
 - ・地区単位の防災拠点(避難)整備計画の見直し
 - ・都市の防災インフラの整備
 - ・福祉のまちづくり視点からみた各施設のチェック
- (6) 地域防災教育の実施
 - ・公的職員(市役所、学校、地区センター職員など)
 - ・市民、企業
 - ・高齢者、障害者、家族、児童
- (7) 災害後の復旧計画
 - ・各種災害のシミュレーション
 - ・高齢者、障害者等の生活と住環境復旧
- 2) 「防災福祉都市」づくりのための生活環境基盤整備の要点
 - (1) 福祉のまちづくり施設対象の拡大(条例や整備基準等の改正)、生活サービスとリンクした事業への統合
 - (2) 高齢者、障害者に配慮した既存住宅、住環境の整備及びそれらの支援
 - (3) 地域施設の多目的利用、特に教育施設における生活の場への転換を含む対策
 - (4) 身近な生活場面から遊離しない避難空間〔一次避難、仮設住宅〕の適正配置
 - (5) 地域、地区に対応した高齢者、障害者利用地域施設の再編
 - (6) 高齢者、障害者の避難誘導の確保、避難しやすい手段、避難路(道路)の整備、開発
 - (7) 日常情報、緊急通報、避難誘導案内システムの整備

5. まとめ

本研究は、阪神・淡路大震災の経験を踏まえた高齢者・障害者の災害対策の考え方及びその課題について、総合的に考察したものであるが、概ね次のようにまとめられる。

第一に「災害弱者」の定義である。これまでの災害研究にみられるように、高齢者や障害者のみを災害弱者と捉える誤りを指摘した。災害弱者は、障害をもつ市民、高齢者、乳幼児、子ども、妊婦、怪我・病気の療養者など一時的なハンディキャップを負っている人々(以下高齢者、障害者等)、及びコミュニケーション障害をもたらす可能性がある外国人などを含めて、すべての市民に共通な概念として見なしている。

逆にいえば、高齢者、障害者等であっても、災害時に留意すべき点、避難の際に援助すべき多くの内容、施策は大半の市民と共通なことが理解されなければならないということである。

第二に高齢者、障害者等の社会参加とまちづくりの視点から、高齢者、障害者等が安心して暮らしやすい「まち」は、全ての市民にとっても暮らしやすく安心な「まち」であるということを再確認した。国連・障害者の10年で唱われた障害をもつ市民を地域社会から排除する「まち」は、「弱く脆い社会」という指摘は、災害対策の基本的な考え方にも有効である。

また、高齢者、障害者等のまちづくりへの参加を推進するために、どれほどの市民が公平にまちづくりに参加したかをまちづくりの評価基準とすべきことを指摘した。

第三に、今後の超高齢化社会におけるまちづくりでは、「高齢者、障害をもつ市民と共にまちづくりの基本計画を策定する」ことの必要性を指摘した。一般に都市計画事業に経験のない市民がまちづくり事業に参加することは極めて困難であるといわれている。しかし福祉のまちづくりは、最も市民生活に身近なところで直接ないし間接的に市民が参加できるまちづくりである。

第四に障害の多様性と災害対策である。障害を

もつ市民の生活や行動の多様性は障害をもたない市民に比べてはるかに大きい。その個別的な障害特性に配慮した災害対策も同時に行う必要がある。特に近年の課題として、内部障害や知的障害、コミュニケーション障害への配慮がある。いずれの場合も平時における対策から出発しなければならないが、一般的に認知されにくいこれらの障害への配慮は福祉のまちづくり施策の中で最も遅れている部分である。

第五に、平時からの対策のためには、インフォーマルなボランティア組織を公的に支援する必要性があることを指摘した。これらの組織は近隣のみならず、地域の内外を超えた広範な圏域に通じて人的資源を確保していることが多い。災害時には小圏域から広圏域まで段階的なバックアップサポートが期待できる。

第六に今後の災害では、必然的に高齢化の特徴を露呈することになる。そのため、避難所や仮設生活空間、及び室内外の移動支援機器、居住設備の開発、研究に早急に取り組む必要性を指摘した。バリアフリーデザインを基調とすることは無論であるが、学校教育施設や公園、さまざまな地域センターは生活の場に改編されることを想定したフレキシブルで可変的な施設計画が求められる。とりわけ、主たる避難空間である学校教育施設では、すべての小中学校施設で高齢者や障害者のアクセスを前提とした設計計画やいつでも多くの市民の

生活に開放されるような建築計画や設備計画が求められる。また、義務教育施設は高齢化社会の目標であるノーマライゼーションの理念を最初に伝達する生活空間として機能したい。

第七に住宅改善の必要性を指摘した。高齢者や障害者世帯の多くが住宅困窮世帯である。災害に対して大きなハンディキャップを負う危険性を有している。これらの世帯は災害で最も大きなダメージを受け、かつ災害後にも自力で住宅復興が困難な市民である。既存住宅を改善するための低利建設融資や助成制度、賃貸住宅を仲介する不動産業者に入居者の保証を公的に行う制度等、業者の住宅斡旋を担保する制度の実現を図る必要がある。

最後に、今後における高齢者、障害者等の災害対策のために必要となる考え方及び計画の組み立て方の概要を呈示した。まず、救助の基本的視点の確立、生活現況や実態の把握、高齢者、障害者等と共に作成する災害対策の必要性、多様なケース（障害）を想定した避難、救助計画の必要性、さらに、地区単位の防災拠点（避難）整備計画の見直し等を指摘した。その上で、総合的な「防災福祉都市」づくりの要点として、福祉のまちづくり条例や整備基準等の改正、生活サービスとリンクした総合的なまちづくり事業、避難所の適正配置、避難誘導・手段の確保、日常・緊急情報システムの整備等の必要性を提言としてとめた。

Key Words (キー・ワード)

Elderly and Disabled (高齢者・障害者), Countermeasures for the Disaster (災害対策), Barrier Free Design and Planning (福祉のまちづくり)

Social Participation of the Elderly and the Disabled and Countermeasures against Natural Calamities for Them

Gihei Takahashi* and Tetsuo Akiyama**

* Faculty of Technology, Dept. of Architect, Toyo University

** Faculty of Technology, Dept. of Civil Engineering, Tokyo Metropolitan University
Comprehensive Urban Studies, No. 57, 1995, pp. 161 - 172

Disaster preventive plan for the elderly and the disabled was extremely poor in the past, only to the extent that refuge countermeasures against fire were taken. It is no exaggeration to say that it was first recognized in Hanshin-Awaji Earthquake. In this paper, we are going to discuss what to do in the future in barrier free design from the point of political problems and suggestions.

At first, we, from the experience of Hanshin-Awaji Earthquake, arranged the recognition of disaster handicapped like the elderly and the disabled, and the fundamental way of thinking surrounding their recognition. Secondly, we arranged problems at the disaster from disastrous circumstances and the life of the elderly and the disabled according to 1) suffering from the disaster, 2) safety confirmation, rescue, refuge, 3) life support, living information, 4) shelter, temporary housing, 5) housing, institution, town planning. Thirdly, from the point of prevention of disaster and barrier free design, political plans are shown concerning making plans such as 1) way of thinking disaster preventive plan, 2) plan of shelter and temporary housing, 3) principle of civic disaster preventive organization, 4) life support, information countermeasures, 5) regional institution, town planning. Lastly, the main points of making manual about the rescue of the elderly and the disabled in community, how to construct planning, institution arrangement, how to enlighten and educate, and infrastructure development of living environment for "Disaster preventive barrier free design and planning" are itemized.