

200840036A

厚生労働科学研究費補助金  
健康安全・危機管理対策総合研究事業

災害対策における要援護者のニーズ把握と  
それに対する合理的配慮の基準設定に関する研究

平成 20 年度 総括・分担研究報告書

( H20-健危—一般—003 )

主任研究者 八巻 知香子

平成 21 年(2009 年)3 月

# 目次

I. 総括研究報告書	
八巻知香子	5
II. 分担研究報告書	
1. 研究フィールドの設定に関する研究	
河村宏	13
2. 研究フィールドにおける目標設定と連携関係の構築に関する研究	
八巻知香子, 河村宏, 間宮郁子, 清水里香	17
3. 中越大震災被災地における見えない障害を持つ人のニーズと支援状況に関する研究	
間宮郁子, 田口亜沙	33
4. ユニバーサルデザイン、合理的配慮の概念と先行例に関する研究	
八巻知香子, 望月美栄子	70
5. ハワイ州の Interagency Action Plan の概要と実践に関する研究	
八巻知香子, 望月美栄子	83
6. 当事者が災害対策の情報収集に参加することの意義と苦勞に関する研究	
清水里香, 間宮郁子	108
III. 研究成果の刊行に関する一覧表	
研究成果の刊行に関する一覧表	113

平成 20 年度厚生労働科学研究費補助金(健康安全・危機管理対策総合研究事業)

「災害対策における要援護者のニーズ把握とそれに対する合理的配慮の基準設定に関する研究」班員一覧

(五十音順)

研究代表者

八巻 知香子 国立がんセンター

研究分担者

河村 宏 特定非営利活動法人 支援技術開発機構  
清水 里香 社会福祉法人 浦河べてるの家  
間宮郁子 国立障害者リハビリテーションセンター研究所

研究協力者

秋山 里子 社会福祉法人 浦河べてるの家  
浅野 博嗣 浦河町教育委員会  
五十嵐 松代 もと新潟県魚沼市健康増進課  
石田 道代 新潟県農業団体健康保険組合  
池松 麻穂 社会福祉法人 浦河べてるの家  
今堀 彩 社会福祉法人 浦河べてるの家  
内山 敏子 社会福祉法人 雪国魚沼福祉会  
大羽賀 キヌヨ 社会福祉法人 魚沼市社会福祉協議会  
大矢 明弘 社会福祉法人 魚沼更正福祉会六花園  
可知 俊泰 浦河町役場総務課  
亀井 英俊 社会福祉法人 浦河べてるの家  
川上 清一 小千谷市民生委員児童委員第三地区担当  
木下 富雄 浦河町町民憲章推進協議会  
小山 史子 特定非営利活動法人 支援技術開発機構  
斉藤 伸吾郎 新潟県魚沼市大芋川  
斉藤 智恵美 新潟県魚沼市大芋川  
酒井 勝利 徳島県美波町 西の地防災きずな会  
佐藤 洋子 新潟県魚沼市健康増進課  
島村 英紀 武蔵野学院大学  
Shore, M. Stephen Adelphi University



菅原 克一	社会福祉法人浦河向陽会 浦河向陽園
住瀬 なほみ	徳島県立阿南養護学校ひわさ分校
瀬尾 泰治	社会福祉法人浦河向陽会 浦河向陽園
瀬沼 ミイ子	もと JA 越後おぢや女性部
高田 則雄	浦河町築地自治会
田口 亜沙	成城大学民俗学研究所
服部 いづみ	特定非営利活動法人 支援技術開発機構
浜 武明	徳島県美波町 西の地防災きずな会
浜 大吾郎	徳島県美波町防災課
濱田 麻邑	特定非営利活動法人 支援技術開発機構
早坂 誠	社会福祉法人 浦河町社会福祉協議会
平澤 智子	社会福祉法人 魚沼更正福祉会 GH
望月 美栄子	東京大学大学院医学系研究科
山之内 宏	社会福祉法人魚沼更正福祉会
山村 光司	浦河町教育委員会
米山 豊	浦河町第五自治会
吉野 裕司	浦河町役場保健福祉課
吉原 昌隆	新潟県小千谷市健康福祉課
渡辺・テイラー 美香	モンタナ大学
渡辺 泰子	新潟県魚沼市健康増進課

その他、浦河べてるの家職員・メンバー一同

- 魚沼更正福祉会職員、メンバー(一部)
- 雪国魚沼福祉会 精神障害者通所授産施設職員・メンバー(一部)
- 魚沼市大芋川集落の皆様
- 魚沼市役所健康増進課職員、福祉課、その他の部門の皆様
- 小千谷市役所保健福祉課、健康センター、その他の部門の皆様
- 小千谷市岩沢集落 JA 越後おぢや女性部 関係者の皆様
- 徳島県美波町西の地防災きずな会の皆様

## I . 総括研究報告書

災害対策における要援護者のニーズ把握とそれに対する合理的配慮の基準設定に関する研究

研究代表者 八巻知香子

国立がんセンターがん対策情報センター がん情報・統計部 研究員

本研究は、大規模災害時において外部からの救援は難しくその地域内での対応が必要となる3日から1週間程度の期間に、行政、医療機関、福祉施設等の関連諸機関並びに住民が備えるべき事項の要件を明らかにし、一時避難後・長期避難生活移行前のプロトコルを作成することを目的としている。

平成20年度には、3年計画の初年度として、下記の検討を行った。1) 研究フィールドの設定とフィールドでの連携強化、2) かつて被災した地域での成功事例、困難事例の収集と特徴の分析、3) ユニバーサルデザインと合理的配慮に概念と先行事例に関する検討、4) ユニバーサルデザインと合理的配慮概念を生かした防災計画実例に関する現況調査、5) 障害当事者が防災活動に参加する際の意義と困難の検討。

本研究の特色である、実在の研究フィールドにおける課題設定のもとで、合同防災会議の定期的な開催枠組みをつくり、地域の関係機関と共に行事を主催する形を整えることができた。また、本フィールドにおける計画づくりに直接生かすことができる国内外の防災対策事例ならびに被災体験事例を収集することができた。これらにより、本研究が目指すプロトコルづくりが可能となる道筋が整った。

研究分担者

河村 宏

特定非営利活動法人 支援技術開発機構

清水 里香

社会福祉法人 浦河べてるの家

間宮郁子

国立障害者リハビリテーションセンター研究所

研究協力者

秋山 里子

社会福祉法人 浦河べてるの家

浅野 博嗣

浦河町教育委員会

五十嵐 松代

もと新潟県魚沼市健康増進課

石田 道代

新潟県農業団体健康保険組合

池松 麻穂

社会福祉法人 浦河べてるの家

今堀 彩

社会福祉法人 浦河べてるの家

内山 敏子

社会福祉法人 雪国魚沼福祉会

大羽賀 キヌヨ

社会福祉法人 魚沼市社会福祉協議会



大矢 明弘	社会福祉法人 魚沼更正福祉会六花園
可知 俊泰	浦河町役場総務課
亀井 英俊	社会福祉法人 浦河べてるの家
川上 清一	小千谷市民生委員児童委員第三地区担当
木下 富雄	浦河町町民憲章推進協議会
小山 史子	特定非営利活動法人 支援技術開発機構
斉藤 伸吾郎	新潟県魚沼市大芋川
斉藤 智恵美	新潟県魚沼市大芋川
酒井 勝利	徳島県美波町 西の地防災きずな会
佐藤 洋子	新潟県魚沼市健康増進課
島村 英紀	武蔵野学院大学
Shore, M. Stephen	Adelphi University
菅原 克一	社会福祉法人浦河向陽会 浦河向陽園
住瀬 なほみ	徳島県立阿南養護学校ひわさ分校
瀬尾 泰治	社会福祉法人浦河向陽会 浦河向陽園
瀬沼 ミイ子	もと JA 越後おぢや女性部
高田 則雄	浦河町築地自治会
田口 亜沙	成城大学民俗学研究所
服部 いづみ	特定非営利活動法人 支援技術開発機構
浜 武明	徳島県美波町 西の地防災きずな会
浜 大吾郎	徳島県美波町防災課
濱田 麻邑	特定非営利活動法人 支援技術開発機構
早坂 誠	社会福祉法人 浦河町社会福祉協議会
平澤 智子	社会福祉法人 魚沼更正福祉会 GH
望月 美栄子	東京大学大学院医学系研究科
山之内 宏	社会福祉法人魚沼更正福祉会
山村 光司	浦河町教育委員会
米山 豊	浦河町第五自治会
吉野 裕司	浦河町役場保健福祉課
吉原 昌隆	新潟県小千谷市健康福祉課
渡辺・テイラー 美香	モンタナ大学
渡辺 泰子	新潟県魚沼市健康増進課
その他、浦河べてるの家職員・メンバー一同	
	魚沼更正福祉会職員、メンバー（一部）
	雪国魚沼福祉会 精神障害者通所授産施設職員・メンバー（一部）
	魚沼市大芋川集落の皆様
	魚沼市役所健康増進課職員、福祉課、その他の部門の皆様
	小千谷市役所保健福祉課、健康センター、その他の部門の皆様
	小千谷市岩沢集落 JA 越後おぢや女性部 関係者の皆様
	徳島県美波町西の地防災きずな会の皆様

## A. 研究目的

近年の大地震においても、要援護者の犠牲者は相対的に極めて高い割合を占めており、要援護者には障害に応じた必要な手立ての必要性が認知されているが、現状では十分な体制が整っていない。本課題は、これまでの成果と浦河町での連携を活かしながら、大規模災害時において外部からの救援は難しくその地域内での対応が必要となる3日から1週間程度の期間に、行政、医療機関、福祉施設等の関連諸機関並びに住民が備えるべき事項の要件を明らかにし、一時避難後・長期避難生活移行前のプロトコルを作成することを目的としている。

災害時要援護者となる人の割合は、高齢者、子ども、病気や障害をもつ人、妊婦なども含めるとかなりの数に上る。本研究が研究フィールドとする浦河町で主任研究者らが行った調査でも、「一人で避難できない人がいる」と答えたのは約3分の1の世帯に上る<sup>1)</sup>。つまり、警察・消防・役場などの行政職員の数と世帯数を考えると、行政職員のみによる全世帯の救出は不可能であり、自力もしくは周囲の助けのみで避難できる人の数を増やすという自助・共助のレベルを向上させることが不可欠であることは自明である。大多数の人が自助・共助により安全を守ることができるようになって初めて、そのときの被害に応じて支援を必要とする対象者への効果的な個別対応が可能となるのである。つまり、事前の取り組みとして、より多くの人が自助・共助のレベルで安全に避難し、自力で安全が確保できる状況を可能な限り拡大しつつ、その状況ではニーズが満たせない人に対する個別アプローチを補完的に準備することが現実的である。

これは換言すれば、環境を可能な限りユニバーサルデザインで対応し、ニーズを満たせない場合には合理的配慮によって対応

することであり、障害者の権利条約で謳われている方針と合致する。ユニバーサルデザインで大多数の安全が確保され、部分的に合理的配慮としての個別対応が行われることで過度な負担なく全員の安全が確保できる状態を目指すことが理想である。なお、この個別の支援を必要とする対象者とは、発災前に要援護状態にある人に限らない。災害により怪我をした人、多大な心身の負担のためにPTSD等の症状を負う人等も含まれる。

しかし、特に多数の住民が一挙に住居を失う激甚災害の場合には、資源の制約から、すべてのニーズに配慮することは現実的に不可能である。要援護者は医療や福祉的サービスのニーズを多く保有しているが、精神障害や認知障害等のように、ニーズそのものが一般住民に理解されにくい場合があり、十分な理解なしには災害時に不可欠となる相互支援を生み出すことはできない。そこで、実際の災害を想定しつつ、その中で住民を含め各人のニーズに応じた役割や資源の配分方法について具体的に検討し、一定の基準についてのコンセンサスを得ることが不可欠となる。このコンセンサスはコミュニティの結束を力に復興を推進するためにも重要な力となる。

以上が本研究の主たる戦略であり、その実現のために研究フィールドを設定し、フィールドの中で個別具体的な事例を検討しながら防災計画ならびにそれに伴う合理的配慮基準について検討する。

そしてその計画がより多くのニーズを包含し、また解決策を提示するために、被災地での成功事例および困難事例の調査、米国でのユニバーサルデザインと合理的配慮での適応事例についても検討する。そして、障害当事者の参加の中で実施することで、より理に適ったユニバーサルデザインや合理的配慮基準についての合意点を形成することを目指す。



## B. 研究方法

前述したとおり甚大な災害が発生した際に、要援護者を含む地域コミュニティにおいて自助、共助がうまく機能することが必須である。そのためには机上の想定のみでの計画には限界があり、現実の中での実証が必要となる。より多くのニーズを包含し、解決策を提示するためには他地域での実例と当事者参加は非常に有用である。

よって、3年計画の初年度として、下記の検討を行った。

- 1) 研究フィールドの設定とフィールドでの連携強化
- 2) かつて被災した地域での成功事例、困難事例の収集と特徴の分析
- 3) ユニバーサルデザインと合理的配慮に概念と先行事例に関する検討
- 4) ユニバーサルデザインと合理的配慮概念を生かした防災計画実例に関する現況調査
- 5) 障害当事者が防災活動に参加する際の意義と困難の検討

## C. 研究結果

### 1. 研究フィールドの設定とフィールドでの連携強化

本研究は、大規模災害時において外部からの救援は難しくその地域内での対応が必要となる時期（3日から1週間程度）に、行政、医療機関、福祉施設等の関連諸機関並びに住民が備えるべき事項についての要件を明らかにし、地域住民が合意できる災害時要援護者の一時避難後・長期避難生活移行前のプロトコルを作成することを研究目的としている。

そのために、精神障害者の自立した津波避難のために関連団体が共同研究を続けてきた北海道浦河郡浦河町を研究フィールドとする。既に築いてきた浦河町役場（保健福祉課、総

務課防災担当、教育委員会）、福祉施設（浦河べてるの家、はまなす学園、浦河向陽園、浦河わらしべ園）、医療機関（浦河赤十字病院）、自治会（東町第一自治会、同第五自治会、築地自治会）等との連携を活かすことで、実際の要援護者データ、支援施設の現実に基づいた実証研究が可能である。また、サービスニーズの妥当性を住民の合意という観点を含めて検討するには、より一般住民には理解しにくい、見えにくい障害（精神障害、発達障害）への対応を中心課題とする。

この枠組みのもとで、浦河町内での連携強化の試みは大きく進展した。本研究開始以前からの蓄積に加えて、本年度は他分野の関係機関が参加する合同防災会議を定期的に行い、合同での防災視察、防災フォーラムを実施することができた。

### 2. かつて被災した地域での成功事例、困難事例の収集と特徴の分析

近年の自然災害による被災事例のうち、地震と大雨が重なった災害であること、余震が頻発したために住民に占める避難者数が多かった事例でありながら、避難所の規模を問わず円滑な運営が行われたという点で、平成16年の中越大震災の被災経験を調査することとした。

中越大震災の被災者の体験から、特に被災後3日から1週間程度の避難所での生活期間に焦点を当て、その時期に生じた要援護者のニーズについて聞き取り調査を実施した。対象は魚沼市、小千谷市の7つの集落である。

調査の結果より、自治会や民生委員、消防団などの地域の支え合いが行われ、保健師等の訪問活動も積極的に行われるなど、自助、共助、公助が相補的に機能したことに加え、福祉施設が積極的な受け入れが複合的に機能することで障害者の過剰な負担が軽減されていたことが明らかとなった。



要援護者が安全を確保できたかどうかという観点で事例を整理すると、安全が確保できた事例では、いずれも集落コミュニティを基盤とした人的ネットワークの中で支えられていたこと、反対に危険にさらされた事例では、それらのネットワークから疎外されていたことが明らかになった。また避難生活においても特に日常的には福祉サービスを利用していなかったために、福祉サービスのネットワークをもたなかった高齢者・障害者への対応が遅れたこと、周囲への気遣いから避難所を離れざるを得なかった自閉症児・者、精神障害者への対応が手薄であったことなどの課題も明らかになった。

福祉避難所の設置・非常時の情報伝達方法や施設利用方法の開発に加え、非日常的な事態への当惑が大きい障害当事者たちが安心感を得る方法の開発が必要であることが明らかになった。

### 3. ユニバーサルデザインと合理的配慮に概念と先行事例に関する検討

災害などの緊急避難時に限られた人数の職員で全住民の安全を確保するためには、より多くの人の特段の措置なしに安全に避難できる手段を確保すること、すなわちユニバーサルデザインにより、可能な限り全ての人々が避難所や災害情報にアクセスできるようにする必要がある。同時に、現段階ではユニバーサルアクセスを保障できていないシステムで対応しなくてはならない場合や、ユニバーサルデザインで満たすことが現実的ではない希少なニーズに対応する場合は、合理的配慮の提供によりそのニーズを満たすのが有効である。

我が国では合理的配慮についての議論はまだ始まったばかりであるが、米国では1990年のADA法（障害をもつアメリカ人法）制定以降、複数の分野で具体化され日

常に根付いた運用がなされている。そこで、両概念を取り入れた防災計画を検討するための基礎資料を得るために、アメリカの文献及びホームページをレビューし、両概念の検討を行い、さらに教育・住宅・雇用の3領域における先行例の整理を行った。

その結果、米国の事例ではユニバーサルデザインは、a「物理的空間のユニバーサルデザイン」、b「情報技術のユニバーサルデザイン」、c「システムのユニバーサルデザイン」、d「その他のユニバーサルデザイン」の4種に分類することが可能であった。また、これらのユニバーサルデザインでは十分に解決できない事態に対して、合理的配慮が提供されており、ユニバーサルデザインと合理的配慮は、補完関係にあることが明らかになった。

### 4. ユニバーサルデザインと合理的配慮概念を生かした防災計画実例に関する現況調査

米国の中でも立地条件の点から、ハワイ州は津波防災にもっとも熱心な取り組みを行っている州であり、我が国の沿岸自治体の防災対策を考える上で非常に有効である。ハワイ州のInteragency Action Planは、障害者を含む要援護者の防災対策を考える上で、その当事者が参加し、ニーズを表明し、解決策を考えるという取り組みは、ユニバーサルデザイン志向での問題解決であり、より多くの人々の安全を守るための対策が安価かつ効率的に実施できるという点において、模範的なモデルの1つといえる。よって、State of Hawaii・Civil Defense DivisionならびにDisability and Communication Access Boardを訪問し、Interagency Action Planの概要およびそれに基づく防災対策の実情を調査した。

結果より、1) ハワイ州では人口の35%が避難することを想定した避難所の配置を計画し、整備を進めていること、2)



Interagency Action Plan は、州政府機関、郡市の機関、民間機関、障害の当事者団体を含む 20 の機関によって議論され、実行に移されていること、3) 7つのゴールが設定されており、中でも避難所の設置、災害の周知、移送が重点課題として取り組まれていること、またこれらのゴールは順次計画を進めていくためのロードマップとして位置づけられ、毎年更新が行われていること、4) 福祉職員への教育として防災についての自助への支援をスクリプト化しケースマネージャーが直接支援できる体制を整備していること、5) 福祉施設は、災害地には通常の利用者以外の受け入れも想定していることが明らかとなった。

#### 5. 障害当事者が防災活動に参加する際の意義と困難の検討

本研究では、障害当事者自身の参加により、ニーズが表明されそのニーズにも対応できるより多様な解決策が示される（ユニバーサルデザインによる解決策に近づく）ことを重視して研究グループを構成している。

本年度の研究班の活動においては、障害当事者である清水氏の参加により、中越地域、および米国ハワイ州では、具体的な事例と率直な意見交換があり、活発な情報交換が行われた。障害当事者より直接反応が示されることが、情報交換を潤滑にしたことは明らかであった。

清水氏の体験は、災害対策関係者とともに情報交換を行う際のニーズと、清水氏自身の解決方法を明らかにすることができたが、ニーズを表明し、災害対策に盛り込むプロセスへの参加方法については現時点では直接の回答は示されておらず、今後も引き続き模索していく予定である。

#### D. 考察

#### 1. 研究フィールドの設定とフィールドでの連携強化

本研究が設定したフィールドでは、本研究に先行する研究グループとの連携を元にさらに進んだ連携が形成された。

この連携の形は、期限のある研究費による事業が実際に根付き、他地域で模倣されていくために欠かせない地域の自律的な組織づくりとしてもまた地域の主要な障害者団体を含むことで要援護者ニーズを包含する計画づくりとしても有用な形であると考えられた。今後は、この連携をさらに維持・発展させながら具体的な事業を行っていくことで実効性のあるプロトタイプ作成を行っていく予定である。

#### 2. かつて被災した地域での成功事例、困難事例の収集と特徴の分析

収集された事例の分析結果より、以下の点に留意して防災計画を検討することが重要であると考えられた。

1) 事例では災害時には地縁・血縁組織や集落・町内会組織、民生児童委員、そのほか社会福祉サービス提供者、養護学校、農協などの産業ベースの社会組織であり、地域の中で日ごろから活用されているネットワークが活用された様子がうかがえた。すなわち、いざ災害時には日常的に活用されているネットワークでなければ、いくら机上でネットワークを構築しても機能しない可能性が高い可能性がある。

2) 事例では、個別のネットワークが別々に機能し、十分な情報共有がなされていないため、安否確認等が重複する事態を生じていた。すなわち想定されるネットワーク間の連携を可能にする防災計画の議論の場を共有することが有用であると考えられた。

3) 集団生活が難しい要援護者の安全を確保する手段が不十分であった。よって、避難場所を利用できない人に対して福祉避難



所を設置するか、もしくは自宅の安全を確保しつつ情報や物資のネットワークにつなげていくなどの対策も視野にいれて考える必要がある。

4) 日常的な人的ネットワークから孤立しがちな人や福祉サービスを利用していない人が必要な支援を得ることができない事例が見られた。すなわち、平時においては福祉サービスを必要としない人も災害時には新たなニーズを持つことを想定したニーズの算出をする必要があると考えられた。

5) 発達障害、知的障害、精神障害などにより、特に安心やよりどころを必要とする人々に対しては、日常生活への復旧を優先する、避難生活で適切な役割を担ってもらうなど、福祉現場で培われている日常の対処法を生かした支援が必要であると考えられた。

### 3. ユニバーサルデザインと合理的配慮に概念と先行事例に関する検討

実際に行われている事例の検討より、ユニバーサルデザインと合理的配慮による支援は相互補完的なものであることが改めて確認された。また、提示された4領域、a「物理的空間のユニバーサルデザイン」、b「情報技術のユニバーサルデザイン」、c「システムのユニバーサルデザイン」、d「その他のユニバーサルデザイン」は、教育の分野だけでなく、防災の分野でも適応可能であり、ここで得られた両概念の枠組みを防災対策に適用し、考えていくことが有効であると考えられた。

### 4. ユニバーサルデザインと合理的配慮概念を生かした防災計画実例に関する現況調査

以下の点が研究フィールドで直接参考にすることができ、また他地域への応用が可能であると考えられた。

1) Interagency Action Plan のワーキング

グループにおいては、学校が避難所になるため Department of Education も構成員として参加するなど、多分野多機関により検討が行われることで、よりきめ細かい具体策が作成されていること。

2) 防災に関する福祉職員の教育や福祉施設の災害時の受け入れ体制がシステム化されており、利用者の自助を支援するとともに、利用者以外の障害者の負担軽減が行われる体制がとられていること。

3) 複数の形で要援護者の避難所整備が行われていることにより脆弱性の高い人々が予想外の被害に遭遇した際にも対応できる可能性を拡大していること。

また、現在のこのプランは、ユニバーサルデザインと合理的配慮の組み合わせによる整備という観点からもバランスよく配置されたものであるという点からも評価できるものであった。

### 5. 障害当事者が防災活動に参加する際の意義と困難の検討

本研究班における調査への清水氏の参加は、調査地での具体的な聞き取りを円滑に行う上で非常に有効であったが、それは事例に対する当事者ならではの感度の良さと、実際の体験に基づく浦河での事例提示が可能であるため話者がより具体的な話を進めやすかったものと考えられる。これは障害等のニーズもたない研究者のみで構成した研究班では不可能であったであろう。

今後は、本年度に収集した事例を研究フィールドでの防災計画の策定の中に取り込む中で、当事者参加による防災計画づくりのプロセスと有効性を検討していく価値が十分にあるものと考えられる。

### E. 結論

本研究の特色である、実在の研究フィールドにおける課題設定のもとで、合同防災

会議の定期的な開催枠組みをつくり、地域の関係機関と共に行事を主催する形を整えることができた。また、本フィールドにおける計画づくりに直接生かすことができる国内外の防災対策事例ならびに被災体験事例を収集することができた。

この枠組みが構築できたことにより、本研究が目指すプロトコルづくりが可能となる道筋が整った。

#### F. 健康危険情報

なし

#### G. 研究発表

##### ① 論文発表

なし

##### ② 学会発表

—“Accessibility & Disaster Preparedness of Persons with Disabilities: A Critical life saver” by Hiroshi Kawamura & Mayu Hamada (ITU Regional Workshop on ICT

Accessibility for Persons with Disabilities for Africa Region, Lusaka, Zambia, 15-16 July 2008)

—八巻知香子(コーディネータ), 米山豊, 池松麻穂, 亀井英俊, 瀬尾泰治. 美波町視察団からの報告. 地域防災フォーラム. 2009-02-19. 浦河町総合文化会館.

#### H. 知的財産権の出願・登録状況

##### 1. 特許取得

なし

##### 2. 実用新案登録

なし

##### 3. その他

なし

#### I. 引用資料

1) 八巻知香子. 安心・安全のまちづくりについてアンケート報告. 浦河町東町第五自治会防災演習. 2006-12-10.

## Ⅱ. 分担研究報告書



## 1. 研究フィールドの設定に関する研究

研究分担者 河村 宏 特定非営利活動法人 支援技術開発機構 副理事長

大規模災害時において外部からの救援は難しくその地域内での対応が必要となる時期(3日から1週間程度)に、行政、医療機関、福祉施設等の関連諸機関並びに住民が備えるべき事項についての要件を明らかにし、災害時要援護者の一時避難後・長期避難生活移行前のプロトコルを作成する。そのために、北海道浦河町におけるニーズの把握と共に、配慮の平等を保障する法的な概念である合理的配慮(Reasonable Accommodations)について米国等との比較研究を進める。

### A. 研究目的

大規模災害時において外部からの救援は難しくその地域内での対応が必要となる時期(3日から1週間程度)に、行政、医療機関、福祉施設等の関連諸機関並びに住民が備えるべき事項についての要件を明らかにし、地域住民が合意できる災害時要援護者の一時避難後・長期避難生活移行前のプロトコルを作成することを研究目的とする。

### B. 研究方法

要援護者は医療や福祉的サービスのニーズを多く保有しているが、精神障害や認知障害等のように、ニーズそのものが一般住民に理解されにくい場合があり、特に多数の住民が一挙に住居を失う激甚災害の場合には、資源の制約から、すべてのニーズに配慮することは現実的に不可能である。そこで、一定の基準を設けることにより優先度等についてのコンセンサスを得ることがコミュニティの結束を力に復興を推進するために必須である。

そのために、精神障害者の自立した津波避難のために関連団体が共同研究を続けてきた

北海道浦河郡浦河町を研究フィールドとする。既に築いてきた浦河町役場(保健福祉課、総務課防災担当、教育委員会)、福祉施設(浦河べてるの家、はまなす学園、浦河向陽園、浦河わらしべ園)、医療機関(浦河赤十字病院)、自治会(東町第一自治会、同第五自治会、築地自治会)等との連携を活かすことで、実際の要援護者データ、支援施設の現実に基づいた実証研究が可能である。また、サービスニーズの妥当性を住民の合意という観点を含めて検討するには、より一般住民には理解しにくい、見えにくい障害(精神障害、発達障害)への対応を中心課題とする。

また、合理的配慮をキーワードとして法的な枠組みの国際比較を行って配慮における優先度を整理するとともに、防災資源の底上げをはかるための障害者を含む地域住民が参加する防災におけるユニバーサルデザインのありかたを研究する。

(倫理面への配慮)

研究はプライバシーに留意して行う。



### C. 研究結果

北海道浦河町において町役場防災担当者および社会教育担当者、東町第五自治会役員、社会福祉法人浦河べてるの家メンバーが出席する地域防災プロジェクト会議に出席して意見交換を行い、町のH20年度の地域防災活動計画の検討に参加した。

ハワイ現地調査においては、ハワイ州の自然災害対策を統括する State Civil Defense と同州の Disability & Communication Access Board のそれぞれを訪問し、災害時要援護者の Reasonable Accommodation について調査した。

### D. 考察

浦河町をプロジェクトの研究フィールドとする理由の一つは、すでに研究グループと現地の各団体との間に防災訓練を軸にした協力関係が構築できていることである。また、筆者も関わるこれまでの浦河町における防災活動の共同研究の成果として、重度の精神障害者を含む浦河べてるの家の各共同住居や作業所では、津波避難訓練が定着しており、べてるの家が自主的に決定した「地震発生後4分以内に標高10メートル以上に避難」という具体的な避難目標が地域でも共有されつつある。

災害時にまず命を守るための避難行動を自ら決定して実行することが災害時要援護者にも求められるが、一般的には孤立しがちで災害時に危険にさらされやすい「災害時要援護者」とされる重度の精神障害者が、浦河町においては、災害時に最も的確に避難できるよく訓練された人々となっていることが注目される。津波に関する根拠のある適切な情報と認知行動療法の一環として位置づけられた適切な避難訓練により、統合失調を含む精神症状のある多くのべてるメンバーは「地震発生後4分以内に標高10メートル以上に避難」という目標を

自らクリアして安心を手に入れると共に、正確な津波避難行動のできる模範住民にすらなっているという事実は、災害時要援護者の中には事前の取り組みによって自力で避難できる可能性が多く存在することを示唆している。

また、浦河町は、日本でも有数の地震多発地帯であり、同時に、地域住民の地震対処能力も極めて高く、多数の家屋を破壊する激甚な地震と津波にも適切に対処して多くの住民が避難施設に到達できる可能性が高い地域である。このような地域であるからこそ、無事避難施設まで到着したことを想定して次の段階である災害時要援護者の避難施設におけるニーズを具体的に検討することができる数少ない研究フィールドである。もちろん浦河町内にも多数の障害者世帯や高齢独居世帯が存在し、日高幌別駅周辺のように広い範囲の津波被災想定地域があるなど、被災直後の生存のための緊急避難の取り組みが依然として重要であるが、その点においても浦河べてるの家が数年間の共同研究の成果として開発した避難訓練ノウハウは極めて価値が高い。

激甚災害の犠牲者になりがちな災害時要援護者が事前および直後の十分な避難活動の結果一人残らずに避難できることを前提にするか、軽微な災害であるが故に自力では避難が困難な人も避難施設に来られるという前提で議論するかでは、かなり異なる議論となる。

そこで、筆者が担当する研究においては、過去の地震と津波のデータをもとに住民が「ありうる事」として受け止め得る具体的な状況を想定してシミュレーションを行う準備をすすめた。具体的には、冬の午前6時ごろに、浦河沖を震源とする震度6弱の地震が発生し、その約5分後に津波の第一波が浦河に到来し、数時間の間に場所によっては最高10メートルの津波が日高地方沿岸を襲うという想定である。



これはすでにべてるの家や浦河町内のいくつかの自治会で夏および冬のそれぞれ昼・夜に実施している「地震発生後4分以内に標高10メートル以上に避難」を目標とする避難訓練が想定する災害をベースにしたものである。

浦河町では、初年度中にすでに避難訓練を地域の要援護者がいる施設や自治会に広げるための共同事業が取り組まれ、べてるの家の先進的な共同住居では避難グッズの選定も進み、避難施設における宿泊体験等も含めた体系的なニーズ把握への準備が進められている。

避難施設における災害時要援護者の特別のニーズへの配慮は、災害以前にすでにそのようなニーズを持つ人だけではなく、被災によって初めてそのようなニーズを持つ人にも必要である。具体的には、落下物による上下肢の損傷や失明、精神的なショックなど、災害以前は無かった困難に新たに直面する人々のニーズも配慮されなければならない。シミュレーションは、災害以前から困難を抱える人と、災害によって新たな困難を抱える人のニーズの双方に十分な配慮を行わなければならない。

広範囲の激甚災害地域の避難施設という極めて限定されたスペースと資源しか無いところで、優先順位を合意するのは容易ではない。そこで、広く国際的な成功事例に学ぶために国際的な研究ネットワークを活用することが重要になる。

合理的配慮(Reasonable Accommodations)は、米国の障害者被差別を規定する複数の法律に根拠を持つ法的な概念であるが、国連障害者権利条約で国際的に普遍化されようとしている障害に関わる「公正」の基準である。合理的配慮概念の先進国である米国では防災対策における合理的配慮がどのように実現されているか、とりわけ殆ど文献に出てこない避難施設における精神障害、知的障害、自閉症

などの困難を持つ人々の特別のニーズへの対応を把握するために、度重なる津波等の災害で自然災害対策が最も進んでいると考えられるハワイ州において、州の自然災害対策を統括する State Civil Defense と同州の Disability & Communication Access Board を訪問して、担当者から聞き取り調査を行った。その結果、台風や遠隔地で発生した津波等の時間的に余裕のある災害に対しては、極めて緻密な避難計画があり避難施設への移送計画等あらゆる障害分野について整備されているが、地震後数分以内に避難しなければならない津波はまったくの想定外であることが分かった。また、浦河町でべてるの家が行っている避難訓練には大変高い関心が示され、共同研究が双方に有益であることが確認された。

#### E. 結論

初年度は、浦河町を研究フィールドとするニーズ把握に向けたシミュレーションの準備を行い、想定する災害の規模と住民の避難状況の設定の原案を用意できた。2年度には、この案をもとに浦河町で、町民全員の安全確保の底上げを図りつつ、避難施設におけるニーズを把握するシミュレーションを町内の共同研究として進め、想定される津波被災地区ごとにニーズとそれへの対処策案づくりを行う。

また、国際的な好事例調査と共同研究ネットワークづくりも並行して進める。

#### F. 健康危険情報

なし

#### G. 研究発表

##### ① 論文発表

なし

##### ② 学会発表

“Accessibility & Disaster Preparedness of



Persons with Disabilities: A Critical life saver” by Hiroshi Kawamura & Mayu Hamada (ITU Regional Workshop on ICT Accessibility for Persons with Disabilities for Africa Region, Lusaka, Zambia, 15-16 July 2008)

H. 知的財産権の出願・登録状況

1. 特許取得

なし

2. 実用新案登録

なし

3. その他

なし

厚生労働科学研究費補助金（健康安全・危機管理対策総合研究事業）  
分担研究報告書

## 2. 研究フィールドにおける目標設定と連携関係の構築に関する研究

研究分担者 八巻知香子 国立がんセンターがん対策情報センター 研究員  
河村宏 特定非営利活動法人 支援技術開発機構 副理事長  
間宮郁子 国立障害者リハビリテーションセンター研究所 流動研究員  
清水里香 社会福祉法人 浦河べてるの家 職業指導員

本研究事業は、過去の被災事例や、他地域の防災対策に学んだ事柄を、実在の地域に応用したプロトコルを作成することにより、実際に運用可能な防災対策を提案することを目的としている。本章は、本研究の実施フィールドである北海道浦河郡浦河町本年度およびそれ以前の研究協力体制について報告し、他地域への応用に役立てることを目的としている。本研究開始以前からの蓄積に加えて、本年度は他分野の関係機関が参加する合同防災会議を定期的に行い、合同での防災視察、防災フォーラムを実施することができた。この連携の形は、期限のある研究費による事業が実際に根付き、他地域で模倣されていくために欠かせない地域の自律的な組織づくりとしてもまた地域の主要な障害者団体を含むことで要援護者ニーズを包含する計画づくりとしても有用な形であると考えられた。今後は、この連携をさらに維持・発展させながら具体的な事業を行っていくことで実効性のあるプロトタイプ作成を行っていく予定である。

### A. 目的

本研究事業は、過去の被災事例や、他地域の防災対策に学んだ事柄を、実在の地域に応用したプロトコルを作成することにより、実際に運用可能な防災対策を提案することを目的としている。研究事業を通じて作成したプロトコルの汎用や追証を考える上では、実証する地域の実情やその連携のとり方のプロセスそれ自体も非常に大切である。よって、本研究ではモデル地域とする北海道浦河郡浦河町の概要とこれまでの連携関係の構築過程を報告する。

### B. 研究方法

本研究の前身である、厚生労働科学研究費補助金「災害時に障害者を支援する情報システムに関する研究（平成13年度～15年度、主任研究者：河村宏）」、科学技術進行調整費「障害者の安全で快適な生活の支援技術の開発・サブテーマ1 障害者の自己決定を支援する情報コミュニケーション技術の開発（平成16年度～18年度、研究代表者：山内繁、サブテーマ1『障害者の自己決定を支援する情報コミュニケーション技術の開発』責任者：河村宏）」、文部科学研究費補助金（特別研究員奨励費）「障害者に対する態度変容プロセスの把握とそれが住民のQOLに及ぼす影響の検証（研究代



表者：八巻知香子)」、および現地の社会福祉サービス提供機関である社会福祉法人浦河べてるの家（以下、べてるの家）が事業主体である平成19年度および20年度厚生労働省保健福祉推進事業「助け合いをキーワードとした障がい者と地域との防災対策づくり」において達成した連携について概略を記した後、本年度の連携について述べる。

## C. 研究結果

### 1. 平成15年～18年年度の取り組み

本研究の分担研究者である河村（国立身体障害者リハビリテーションセンター研究所、当時）を中心とする研究グループにより、平成15年10月以降、平成15年度のべ3回、平成16年度のべ8回、平成17年度のべ11回、平成18年度のべ15回の訪問の中で、防災研究事業への取り組みの依頼、打ち合わせ、協働が行われた。この3年半の期間の間に、研究グループとべてるの家、研究グループと町役場（保健福祉課、総務課）、研究グループと自治会（東町第一、第五自治会）の個々の連携が形成され、研究グループとべてるの家による避難訓練、研究グループと自治会、役場の連携による避難訓練を実施することができた。

また、直接防災をテーマにしたものではないが、同研究グループによって行われていた発達障害者支援の研究の一環として、浦河町教育委員会との協働で自閉症児・者のニーズに関する講演会の開催、保健福祉課の協力に基づく浦河町児童デイサービスセンター「はまなす学園」での講演会が行われた。

### 2. 平成19年度の取り組み

べてるの家が事業主体として行った保健福祉推進事業においては、研究班の構成員が協力者として実施に参加した。べてる家

が所管する活動拠点、グループホーム、共同住居等の避難訓練が積極的に実施され、集団生活の場での効果的な一連の避難訓練の流れが形成された（べてるの家ホームページ1参照）。

町内の連携としては、町内の知的障害者を対象とする障害者施設である「浦河向陽園」、健福祉課の協力に基づく浦河町児童デイサービスセンター「はまなす学園」との協働防災会議が2度開催された。また、戦後2度の津波被害を経験している北海道厚岸町浜中町へ、べてるの家、浦河町役場、消防署、町内自治会、研究グループの合同視察が行われ、他地域の取り組みを学ぶとともにそれぞれの関係者がどのような意識で防災活動に関わっているのかを話し合う場となった。

### 3. 平成20年度の取り組み

#### (1) 防災会議の開催

本厚生労働科学研究費補助金事業の採択決定後、研究班として、べてるの家による平成20年度保健福祉推進事業（継続）との共催により、定期的に防災についての会議を開催する枠組みを設定した。

この枠組みに基づき、本研究班の班員が浦河町を訪問する時期にあわせ、計6回の合防災会議を開催した。

#### <日程>

2008年6月16・17日：事業に関する連携についての合意のための個別打ち合わせを経て下記日程が調整された。

第1回： 2008年8月28日

第2回： 2008年9月22日

第3回： 2008年11月11日

第4回： 2009年12月1日

第5回： 2009年1月26日

第6回： 2009年3月6日

#### <構成団体>

▶ 浦河町役場：保健福祉課、総務課