

ションするが、点字を読める人と手話に触って読む触手話や指文字を使う人、体のどこかに文字や記号を書いて対話する人など、医学的には同じ状態でもコミュニケーションの方法は多様という課題がある。

盲ろうの人々は、認知症やALSの人々と共に、防災訓練への参加が最も難しい人々であり、最も避難が困難な人々である。

津波は、危険を体で感知してから避難を決断するのでは間に合わない。事前にその危険についての知識を持ち、危険情報を得たらタイムリーな避難の決断が必要である。

最高 38.7 メートルに達したと言われる東日本大震災の津波を想定した場合、必ず安全を確保する方策をすべての人が持つことは困難かもしれない。しかし、浦河で地震後 4 分以内に 10 メートル以上に到達という目標を、べてるの家の避難訓練がほぼ達成していることから類推すると、かなりの地域で 10 メートル級の津波からは住民の命を守る方法はあると推察される。

問題は、避難が最も困難な人々の中には、自分が避難することを決めることが困難な人が含まれている点である。自らの安全のために避難することを決めるのは自分自身であり、十分に情報を得た上で避難するかしないかを自由に選択する権利があるという原則が国連障害者権利条約の基本であると考え、命に関わるこの権利を実現するためのハードルは高い。

盲ろう者の津波避難を例にとると、津波の危険性とどのような場合に避難が必要でどこに避難すべきかの知識を、事前に自分自身が持ち、避難が必要な場合の支援の手順を決めておき、少なくとも一度は手順どおりに避難できることを確認する避難訓練を実施しておく必要がある。

判断に必要な知識を事前に得ておき、タイムリーにアクセスできる形式で提供される情報に基づいて決断を下し、避難の仕組

みを発動するのである。

事前の知識は、点字または触手話等で提供されなければならないが、点字を日常のコミュニケーション手段として使う耳が聞こえる点字使用者と、目が見える手話の使用者が、盲ろう者の支援にそれぞれ必要な専門的スキルを持っていることに注目すべきだ。つまり、点字使用者と手話使用者は災害時要援護者であると同時に盲ろう者支援に欠かせないスキルの持ち主である。

また、認知症の人の津波の際は皆と一緒に避難するという判断を支えるためにはどうすればよいのかも重要な問題だ。

本人が避難を拒絶すれば、全体の避難が遅れる危険もあるが、だからと言って一人だけ残したり、強制的に避難させることはできない。

建物の構造など物理的に避難が難しい人の問題解決も、個別のケースごとにきめ細かく必要である。

このように、地域の防災活動に災害時要援護者が完全に参加するためには、知識と情報の共有を前提にした自己決定を保障し、更に山積する技術的・経済的・倫理的課題を解決しなければならない。これらの多くの課題を解決するためには、地域における実践の経験の共有と共に、国際的に調整された研究開発活動が必須である。

このことは、内外の数多くの会議の場で確認されてきたが、災害時要援護者自身の地域における防災活動への参加を支援するための国際的なプログラムはまだ模索の段階にあると言える。

## E. 結論

浦河町での実証研究の中で、災害時要援護者が自ら参加する地域防災活動が、活動に参加する要援護者自身の安全と安心に寄与するだけでなく、地域の安心安全への貢献も期待できる、という知見を得た。今回

研究班の成果物として発表した「住民向け防災活動マニュアル」(案)は、研究班が得た災害時要援護者の防災活動参加促進のノウハウをまとめたものであり、国内外での検証を経て、具体的な方法として更に発展させるべきものである。

しかしながら、「D 考察」で述べたように、災害時要援護者が地域の防災活動に参加する動機を持つためには、まず知識と情報のアクセスが保障され、次いでコミュニケーションと交通の確保が必要である。文字通りすべての災害時要援護者が地域の防災活動に参加するためには、アクセスをめぐる山積する課題の解決も必要である。

2010 年度の研究活動の中で、ESCAP、ITU、DAISY Consortium 等の国際的な団体に、研究班が進めてきた浦河での実証研究に高い関心があることが確認されたので、これらの国際団体とも協議しながら、災害時要援護者の防災活動参加を促進するための、要援護者自身のニーズに配慮した情報提供の国内外のネットワークを構築して研究から得た知見を共有することが次の課題である。

#### F. 健康危険情報

なし

#### G. 研究発表

##### 1. 論文発表

##### 2. 学会発表

ITU Asia Pacific Centre of Excellence Training  
Workshop on Inclusive e-Services &  
e-Applications for Communities, 22-26  
November 2010, Mae Fah Luang University,  
Thailand  
Session 10: Disaster Preparedness and Access  
to Knowledge  
By Hiroshi Kawamura & Mayu Hamada

河村宏, 清水里香, 米山豊, 田中知恵子,  
伊藤英助, 後藤雅博, 浅野宏嗣. 障害者と  
防災—地域のつながりを再生する機会とし  
て—. 日本精神障害者リハビリテーション  
学会 第18回 浦河大会. 2010.10.22-24.  
北海道浦河郡浦河町.

#### H. 知的財産権の出願・登録状況

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

合理的配慮をコンセプトとする地域防災活動の要件に関する研究

研究分担者 八巻 知香子 国立がん研究センター 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  
研究協力者 山内 閑子 ノコノコデザイン  
長谷川 薫 ノコノコデザイン

本研究で取り組んできた成果を他地域でも活用するための啓発資料を作成した。啓発資料は、両面印刷で1枚となる住民向けの防災活動マニュアルとおよび具体例を交えた6ページの解説資料である。マニュアルは障害者のニーズにも詳しいデザインの専門家と協議を重ね、絵と短く平易な文章で構成し、メッセージをわかりやすく伝えることができるようつとめた。

これまでの取り組みの結果から抽出された要素は「話し合う場の設定」「『助かる』方法の習得」「災害発生初期のシミュレーション」「取り組みを進めるための工夫」の4要素であった。

この成果は広く利用されるようウェブサイト上で公開し、研究期間終了後も後継研究等で利用されること、そしてこのマニュアルがさらに精練、充実させていくことが有用であると考えられる。

A. 研究目的

本研究では、外部からの救援が難しくその地域内での対応が必要となる発災後3日から1週間程度の期間を対象として、疾病や障害によるニーズをもつために何らかの配慮を必要とする人々の安全を確保するために必要な要件について、実証的に明らかにしてきた。本分担研究では、他地域での応用に向けて、本研究で明らかになった必要要件について整理し、解説を加えた資料と共に住民向けの防災活動マニュアルの案を作成することを目的とする。

B. 研究方法

本研究は、発災後一時避難を完了し、長期避難に移る前の3日から1週間程度の期間を想定した研究であるが、他地域の応用を考える上ではまず生命の安全を確保することから始める必要がある。よって、収集

する知見は本研究で明らかになった事柄ならびに本研究の先行研究である科学技術振興調整費「障害者の安全で快適な生活の支援技術の開発」（研究代表者：山内繁 平成16-18年）の成果を対象とした。これらの研究成果について報告書等の文書資料と研究者のブレインストーミングにより、他地域での応用という観点から重要事項を抽出したところ、4要素が挙げられた。

抽出された要素について具体例と解説を加えた解説資料とともに、両面印刷で1枚となるマニュアルを作成した。マニュアルの作成にあたっては、障害者のニーズにも詳しいデザインの専門家と協議を重ね、絵と短く平易な文章で構成し、メッセージをわかりやすく伝えることができるようつとめた。

C. 研究成果

挙げられた要素は、「話し合う場の設定」

「『助かる』方法の習得」「災害発生初期のシミュレーション」「取り組みを進めるための工夫」の4要素であった。要点については資料1のとおり、また啓発普及に向けた資料としては資料2に示したとおりであるが、各要素について以下に概要を示す。

### 1. 話し合う場を設定する

初年度に先行事例の収集として訪問したハワイ州では、Inter Agency Action Planが、防災を担当する機関、保健福祉サービスを担当する機関、教育を担当する機関、障害者団体が共に参加して活動が進められていた。

この結果も踏まえて、本研究の実証サイトとして設定した浦河町では町役場（保健福祉課、総務課防災担当、教育委員会）、福祉関係機関（主として精神障害者への支援施設である浦河べてるの家、主として知的障害者への支援施設である浦河向陽園、社会福祉協議会）、地域自治会の代表者が構成員となり、継続的に「合同防災会議」として打ち合わせを重ね、また「浦河べてるの家」からは当事者メンバーも必ず参加した。

この結果、自治会ごとの図上演習や避難訓練に障害当事者も参加することができ、ニーズを共有することができた。一方、身体障害者のグループが構成員となっていなかったため、避難訓練の当日のみ参加を要請したところ、一度は参加の意向を示していた障害当事者が周囲への遠慮から参加を辞退する例があり、行事の企画段階からの参加、すなわち話し合いの場である「合同防災会議」の構成員として様々なニーズのあるグループが参加することの重要性が改めて認識された。

### 2. 「助かる」方法を習得する

生命の安全を確保するための一時避難を行うためには以下の要件が挙げられた。

- 1) 予測される被害を正確に知る
- 2) 被害の予測に基づき、具体的にどのような行動をとればよいのかを明らかにする
- 3) 自助を基本として備え、その上で可能な限り共助ができるよう事前の準備をすすめる
- 4) 発災時に互いに助け合う隣近所で集まり、具体的な災害や避難方法について話し合い、練習する

### 3. 災害発生時をシミュレーションし、体験し、想像する

これまで体験したことのない状況に備えるためには、リアリティのある状況を思い描き、その中で必要とされるものを手当てするという難しい作業が求められる。

本研究では障害当事者や子ども、妊婦など災害時要援護者も参加する1泊の宿泊避難訓練を行ったことで、それぞれのニーズが言語化され、そのニーズから今後に向けて必要な取り組みが議論された。また、実際に冬期夜間の避難訓練を行ったことで、気候穏やかな時期の日中には気がつかなかったニーズが表明され、専門家の助言を得ることとなった。

このことから、経験しない状況に備えるためには、よりリアリティのある体験ができるよう、無理のない範囲で宿泊や冬期、夜間などの環境下で実際に避難訓練を試みるのが重要であること、そして実際にやってみると、その環境下ではクリアできるが、なお厳しい状況になった場合には必要になるであろう事象へと想像力が働き、それへの備えを真剣に考えられることが明らかになった。

また、2010年2月のチリ沖地震における津波注意報、2011年3月東日本大震災に伴う津波警報発令時に実際に避難した際の経験から、避難先での不安な時間を少しでもおちついて過ごせるようにするためには、

不安を語り合える環境が必要であり、そのような場を積極的に設けていくことが必要であることが明らかになった。

#### 4. 取り組みを進めるための工夫

いつ来るかわからない災害に備えるためには、持続的な取り組みが必要である。避難場所の整備なども一朝一夕には適わず、長期的な計画の中で一步一步安全に向かって進むことができるようなまちづくりが求められる。また先に述べたように、経験したことの無い状況を、より深刻なニーズをもつ人のケースも含めて想像することが必要であり、リアリティのある体験を取り入れていくことが重要である。この観点に照らしてみると以下のことが要件として挙げられた。

- 1) 「楽しさ」を取り入れ、日常の活動の一部として行う
- 2) 助ける側、助けられる側がお互い様であるという発想が共有されるプログラムをつくる
- 3) 防災の専門家、障害や疾病の専門家を交えることで地域の知恵を補完する
- 4) 避難時に援護が必要など、ニーズの高い人ほど入念な準備をする
- 5) 頭だけではなく、体もつかって練習する
- 6) 避難場所や避難経路などの情報は誰にでもわかりやすい形で提示する

#### D. 考察

本研究の研究期間終了まで 20 日ほどとなった時期に、東日本大震災（平成 23 年 3 月 11 日）が発生し、未曾有の被害をもたらした。事前に地域で備えに取り組んできた地区、要援護者が地域活動に参加していた場合には人的被害を最小限に留めることができた事例が報道されるなど、本研究で示した指針は実際の被害の軽減に寄与でき

るものと考ええる。本研究は東日本大震災以前に我々が知りうる過去の被災地の教訓と、実証サイトで蓄積したノウハウであり、今回のように被害地域が極めて広く、体育館等での避難所生活が前例のないほど長期にわたる場合について本研究の知見の再検証が必要となるであろう。その点で限界はあるものの、今回の研究期間に得られた知見は他地域で応用するために必要な要件を示すことができたと考ええる。

この成果は広く利用されるようウェブサイト上で公開し、研究期間終了後も後継研究等で利用されること、そしてこのマニュアルがさらに精練、充実させていくことが有効であると考えられる。

#### E. 結論

本分担研究では、他地域での応用に向けて、本研究で明らかになった必要要件について整理し、解説資料を作成すると共に住民向けの防災活動マニュアル(案)を作成し、提案した。

#### F. 健康危険情報

なし

#### G. 研究発表

##### 1. 論文発表

八巻知香子, 望月美栄子. (2011) 災害時要援護者対策におけるユニバーサルデザインと合理的配慮ーハワイ州の Interagency Action Plan の概要と実践からー. 社会福祉学. 51(4), 174-186.

##### 2. 学会発表

なし

#### H. 知的財産権の出願・登録状況

なし

すべての人のための防災対策・手順とコツ  
— 障害者や高齢者も主役です —

## 1. 話し合う場をつくろう

### 多様な立場の関係者が参加する地域防災の委員会を

自分たちの地域にはどのような災害が予想されるのか、どのように避難するのか、そのためにはどのような準備が必要なのか、など、地域の防災に必要な取り組みを進めるにあたって、住民、行政、要援護の当事者や福祉機関が参加する場をつくることは非常に有効です。普段、要援護者に関わる人は福祉分野の人、避難所となる学校の関係者、防災に関わる人が共に活動する機会は限られています。

しかし、普段からこれらの人々がスムーズに力を合わせて取り組んでいくことで、いざ災害が起こったときの被害を最小限に食い止めることができるのです。ぜひ、このような場を設け、多様な人々で運営する防災活動を積み重ねていきましょう。

### 当事者の参加は必須

地域の防災活動について話し合う場に障害や病気をもつ当事者が参加することはとても大切です。様々な活動に要援護者が「お客さん」として招かれるのではなく、運営する側に参加していくことで初めて本当のニーズが引き出され、それに必要な対応について知恵を出し合うことができるのです。

浦河町では町役場（保健福祉課、総務課防災担当、教育委員会）、福祉関係機関（主として精神障害者への支援施設である浦河べてるの家、主として知的障害者への支援施設である浦河向陽園、社会福祉協議会）、地域自治会の代表者が構成員となり、継続的に「合同防災会議」として打ち合わせを重ねました。べてるの家からは当事者メンバーも必ず参加しました。ハワイ州では、**Inter Agency Action Plan**が、防災を担当する機関、保健福祉サービスを担当する機関、教育を担当する機関、障害者団体が共に参加してつくられ活動が進められています。

## 2. まず「助かる」方法を身につけよう

### 予測される被害を正確に知ろう

地域によって予想される災害は異なります。どれぐらいの規模の地震が予測されるのか、海辺であれば津波はどこまでくるのか、土砂崩れの危険箇所はどこか、大雨での浸水が予測される地域はどこか・・・自分が住んでいる地区、職場のある地区など自分が生活している場所の危険が何であるのかを確認しましょう。

### 具体的な行動の目標をたてよう

予測される被害から命を守るためには何を達成できればいいのか、具体的に設定しましょう。土砂崩れが心配される場所であれば「○mm以上の雨が降ったら、××に避難する」、津波が予想される場所であれば「大きな地震が起きたら○分以内に○メートル以上の高さまで避難する」など、わかりやすく、具体的な行動の基準を設定しましょう。

自治体の防災情報を参考に、その地域が過去に経験してきた災害の歴史や地形などの自然条件から妥当な目標をたてる必要があります。郷土史や災害について研究している専門家から知恵を借りることも有効です。

### まずは自助を基本に、可能な限り共助を

いざ災害が起こったときは、その地域にいる人全員が被災者になります。災害が大きければ大きいほど、全ての要援護者を警察や消防、福祉施設職員など公的な支援者が駆けつけて助け出すことは難しくなります。要援護者であればあるほど、自宅の地震対策、早めの避難で自ら自分の命を守れるような事前の備えが必要になります。また、遠くから人が駆けつけるには限界があるので、近隣の人との助け合いの輪に参加していくことが重要です。

### 隣近所が集まって知恵を出し合う → そして練習！

具体的な目標を共有し、実際の行動につなげるためには、行政がハザードマップを配るだけでは定着しません。隣近所の人たちで集まって実際に地図を見ながら避難場所や避難経路を確認したり、実際に避難して体で覚えることが重要です。

浦河町では、自治会ごとに集まって地図を見ながら自分たちが住む地域で予測される被害（洪水、津波、土砂崩れなど）や、避難場所、避難方法について話し合いました。津波被害については、最新の研究成果や過去の災害の記録から、「4分以内に標高10メートル以上の場所に避難する」という目標を立てて避難先を検討しました。また、町内の3分の1の世帯には高齢者や子ども、病気や障害のある方など「一人で避難できない人がある」ということがわかりました。話し合いを進める中で、すぐに解決できる課題もありましたが、「小学校が次に建て替えられるとき」など、長期の視野で解決していく必要があるものもありました。

また、精神障害をもつ当事者のグループである「浦河べてるの家」のメンバーは、すべての活動場所とグループホームから毎年夏と冬に避難訓練をしています。繰り返し練習するうちに避難のためにかかる時間も短くなり、北海道の冬の避難に必要な避難グッズも揃ってきました。そして、徐々に余裕が出てきたメンバーは「隣の一人暮らしのお年寄りに声をかけて一緒に逃げる」こともできるまでになっています。

頭で分かっただけでなく、実際に体を動かして避難してみましよう。

### 3. 災害発生時をシミュレーションして備えよう

#### 想像力がカギ

大きな災害が起こった際、すぐには外部からの救援は難しいので3日から1週間程度は自分たちで乗り切ることが必要になります。食べ物は？飲み水は？寝る場所は？薬も必要かも？おばあちゃんと一緒に避難するには？寒いときにはどうしよう？

今までに体験したことのない厳しい環境を乗り切るためには、いざ避難生活をするとなったとき、自分たちがどうやって過ごすことになるのか、そのために必要なものは何か、想像力を働かせて備えることが重要です。災害時には普段元気な人でもけがをしたり、病気になったりします。そのときには障害や病気をもって生活をしている方たちの暮らしの知恵がとても役に立つのです。そのためには実際に特にお年寄りや子ども、病気や障害をもった方も共に話し合いや避難訓練に参加し、いざというときに何が必要になるのか、共に考え、想像することが有効です。

長時間を過ごすためにまず必要なこと～寝る環境、プライバシー、暑さと寒さ、騒音、常備薬、衛生、・・・

避難所となる場所の多くは体育館や学校などで、元々寝泊まりするためにつくられた場所ではありません。その中で何日にもわたって多くの人が過ごすのはとても大変なことです。固い床、すぐ近くに他の人がいる、人が歩く音が頭に響く、冷暖房がうまく効かない中でも健康を損なわずに過ごすためには、まず、寝る環境、プライバシー、暑さと寒さ、周囲への気兼ね、体調不良への備えが必要となります。

固く、冷たく、歩く振動も伝わってしまう床から寝袋や段ボールで身を守る、段ボールの間仕切りなどでプライバシーが確保できる環境をつくる、寝袋やアルミの保温シートなどの防寒具を準備する、耳栓やイヤフォンなどで騒音の中でも落ち着けるようにする・・・これらの準備が整っていればいるほど厳しい時期を乗り越えることに役立ちます。何にどう備えればいいのか、実際にやってみるとどんどん豊富なアイデアが湧いてきます。

#### 可能な限りリアルなシミュレーションと体験を

同じ体育館でも100人が利用するのと1000人が利用するのでは条件が全く異なります。その避難所にはどれだけの人が避難してくることになるのか、可能な限り現実に即して具体的にシミュレーションし、必要な設備や備品を整えましよう。その地区の避難者が明らかに定員を超えることが予想される場合には、そのほかに避難所として活用できる施設を考えることも重要です（個人宅、ビニールハウス等）。あらかじめシミュレーションしておくことで、避難所が孤立してしまった際にも発見しやすくなります。

実際に避難所となる場所で寝泊まりしてみましよう。1泊するだけでも、避難するときの持ち物、避難所に常備しておくべき物資や設備について、話し合いだ

けでは気がつかなかったような様々なアイデアがわいてきます。繰り返し体験する中で、ライフラインの寸断を想定して「水道の元栓を閉めて避難訓練」「電気のブレーカーを落として避難訓練」など、無理のない範囲でハードルを上げていくことも役立ちます。

また、高齢者や子ども、障害や病気をもった人が共に参加すれば、互いにニーズについて皆が自然に思いをはせることができるようになります。障害や病気をもつ人が避難所で寝泊まりすることは大変かもしれませんが、平常時に避難できない避難所は災害時に到底使えません。余裕のある平常時に実際に経験してみることで、改善しなければならないことを発見し、時間がかかっても一つ一つ課題をクリアしていくことが、来るべき時への最大の備えです。

#### 一人一人の心配ごとを避難先で話し合おう

災害が起こったときにいざ避難したとしても心配はつきません。家の状態はどうだろうか、離れている家族は大丈夫か、持病の薬を持ち出せなかった・・・など、様々なことが心配になりづらい気持ちになるものです。また、子ども、高齢者や病気や障害がある方など、「周囲に迷惑をかけるのではないか」と懸念する人も多くいることでしょう。

多くの人が一度に避難所に集まってきたときに細やかな対応をするのは非常に難しい事ですが、少しでも早く少しでも快適な環境をつくるためには避難した先で抱える不安や困難を話し合い、共有することが重要です。また、平常時に共に繰り返し訓練を実施し備えておくことは、自分の気がかりを伝えあうような関係を築くことができ、その関係こそがいざというときにとても役に立ちます。

浦河町では川筋の7つの自治会が合同で1泊の避難訓練を行いました。当日は、子ども、妊婦さん、精神障害の当事者の方など様々なニーズのある人も共に参加して訓練を行いました。一晩共に過ごしたことで、共感も生まれ、また「子どもが騒ぐのでとても気を遣った」「朝になるまで何人避難しているか数えることを思いつかなかった。避難所の立ち上げ方や名簿の作り方などを練習しておきたい」など、それまで気がつかなかった様々なニーズや課題が出されました。一度の訓練で全ての課題を解決することはできません。また、課題が解決するからこそ、またさらに踏み込んだ新しい課題が見つかるものです。繰り返し、繰り返し、楽しめる要素も取り入れながら訓練を重ねることで、少しずつ「いざというとき」の安心に近づきます。

#### 4. 取り組みを進めるためのコツ

##### 日常の一部として、楽しさを取り入れて

災害はいつやってくるか分かりません。明日かもしれないし、100年後かもしれない。その日まで、継続的に取り組みを続けるには、日常の活動に自然に取り入れていくことが重要です。お花見やお祭りなどの季節の行事と連動させたり、年中行事として根付かせたりすることが大切です。

防災の取り組みは継続的に進めていく必要があります。楽しくなければ長続きしません。おいしいものを食べる、子どもが楽しめるプログラムを入れるなど、「楽しさ」を感じられる一工夫は長続きするための重要なポイントです。

##### 助ける側、助けられる側はお互いさま

高齢者、障害者、子どもなど、災害時要援護者とされる人は必ずしも助けられるだけではありません。助ける側になることも多くあるのです。一方、普段なら助ける側に回ることがおおい元気な大人も、災害時にはけがをしたり、体調を崩したりして助けられる側にまわることも大いに考えられます。それぞれが持てる力を出し合うという発想で活動してみましょう。

##### 専門家も活用しよう

全ての都道府県に大学はあり、それぞれに専門家がいます。自分たちの地域で予測される災害、避難時や避難後の注意点など、専門家から助言を受けるのもよい方法です。人と未来防災センターなど防災についての専門機関に問い合わせで紹介してもらってもできるでしょう。

##### 心配だからこそ入念な準備を

多くの福祉施設は日常のケアだけで手一杯、いつくるか分からない災害にまで手が回らないと感じているかもしれません。自分が参加すると足手まといになるかも、と遠慮してしまう人もいるかもしれません。でも、いざという時の危険が高いからこそ、入念な準備と繰り返しの練習が重要です。日常の活動の中に取り込んでいきましょう。

##### 頭だけではなく、体もつかって練習を

安全な場所までの一次避難、一次避難後の避難生活。いずれも実際に参加するのは気が重いかも知れません。でも、頭で分かっているだけではいざというときに体は動きませんし、何に備えればいいのか具体的なイメージもわきません。はじめはとて無理だと思えるような場合でも、練習を重ねることで、とて重度の障害をもつ人であっても自力で必要な時間内に避難できるようになったり、少ない職員でも適切な避難ができるようになりますし、自分にとって必要な避難グッズも分かってきます。

## 避難場所や避難経路はわかりやすく

障害がある方の場合、どこにどう避難したらいいのか、文書で配るだけでは理解が難しい事もあります。写真や絵を取り入れたマニュアルをつくり、紙に印刷するだけでなく、目で見て耳でも聞ける DAISY なども活用して、何度も疑似体験してから避難訓練をすることでうまくいくこともあります。また、わかりやすく示された避難マニュアルは、障害のない人にとってもわかりやすく、身につけやすいものになります。

DAISY については、支援技術開発機構の解説とサンプルをご覧ください。

(<http://www.normanet.ne.jp/~atdo/aboutdaisy.html>)

## お問い合わせ先

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」

連絡先：八巻知香子 [cvamaki@ncc.go.jp](mailto:cvamaki@ncc.go.jp)

支援技術開発機構 [info@atdo.jp](mailto:info@atdo.jp) 電話/FAX: 03-5384-7207

# すべての人のための防災対策・手順とコツ

## ～障害者や高齢者も主役です～

資料Ⅱ-8-2



### まず、「助かる」方法を身につけよう

～災害発生初期を乗り切る～

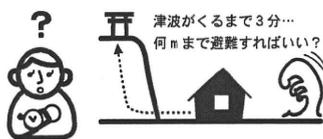
#### □予測される被害を正確に知る

地域により予測される災害は異なります。自分が生活している場所の危険を確認しましょう。



#### □目標をたてる

安全に逃げられる具体的な目標を設定しましょう。



#### □まずは自助を基本に可能な限り共助を



#### □隣近所、皆で練習!

隣近所の人たちで実際に歩いてみよう。

今日は何分かかるかな?



どうやって情報を入手できるの?

一緒に話そう!

持病があるの...

逃げれるか不安。

what should I do?

何を準備すればいい?

避難所にはどれだけの人が入れるの?

### 災害発生時をみんなでシュミレーションして備えよう

何にどう備えればいいのか、実際にやってみるとアイデアが湧いてきます

#### □想像力がカギ

いざという時に何が必要になるのか、共に考え、想像しよう。



#### □可能な限り、リアルなシュミレーションと体験を

みんなで避難所生活を体験してみよう



#### □長時間を過ごすためにまず必要なことは?



#### □一人一人の心配ごとを、避難先で話し合おう

自分の気がかりを伝えあえる関係がいざという時、役立ちます。



大丈夫よ、言ってくれてよかったわ!

### 1. 日常の活動の一部として



継続的に取り組みを続けるには、日常の活動に自然に取り入れていくことが重要です。

### 2. 助ける側、助けられる側は

お互いさま



それぞれが持てる力を出し合うという発想で活動してみましょう。

### 3. 頭だけでなく、

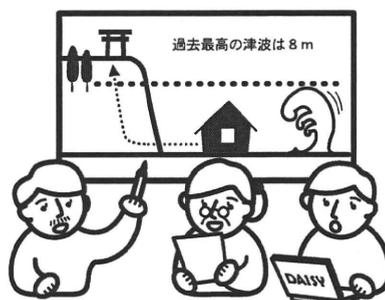
体も使って練習を



頭で分かっているだけではいざというときに体は動きませんし、何に備えればいいのか具体的なイメージもわかりません。



### 4. 専門家も活用しよう!



自分たちの地域で予測される災害、避難時や避難後の注意点など、専門家から助言を受けるのもよい方法です。

### 5. 心配だからこそ入念な準備を

自分が参加すると足手まといになるかも、と遠慮してしまう人もいられるかもしれません。



でも、いざという時の危険が高いからこそ、入念な準備と繰り返しの練習が重要です。

### 6. 避難場所や避難経路は

わかりやすく



絵や写真で示された避難マニュアルは、障害のない人にとってもわかりやすく、身につけやすいものになります。

参考：「津波から身を守る」DAISY版  
<http://www.normanet.ne.jp/~atdo/index.html>

## 多様な立場の関係者が参加する地域防災の委員会を

自分たちの地域にはどのような災害が予想されるのか、どのように避難するのか、そのためにはどのような準備が必要なのか、など、地域の防災に必要な取り組みを進めるにあたって、住民、行政、要援護の当事者や福祉機関が参加する場をつくることは非常に有効です。普段、要援護者に関わる福祉分野の人、避難所となる学校の関係者、防災に関わる人が共に活動する機会は限られています。しかし、普段からこれらの人々がスムーズに力を合わせて取り組んでいくことで、いざ災害が起こったときの被害を最小限に食い止めることができるのです。ぜひ、このような場を設け、多様な人々で運営する防災活動を積み重ねていきましょう。

地域の防災活動について話し合う場に障害や病気をもつ当事者が参加することはとても大切です。様々な活動に要援護者が「お客さん」として招かれるのではなく、運営する側に参加していくことで初めて本当のニーズが引き出され、それに必要な対応について知恵を出し合うことができるのです。

お問い合わせ先

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」  
連絡先：八巻知香子 cyamaki@ncc.go.jp / 支援技術開発機構 info@atdo.jp

## 実証フィールドにおける、被災地の経験を活かした取り組み 資料

資料1: 奥尻島視察報告

資料2: 平成22年度 浦河町地域づくり講座 兼 浦河町高齢者指導者研修会  
「新潟県中越大震災被災地における高齢者・要介護者の施設利用について」要約

資料3: 講演「保育園での避難生活の状況と、今の取り組み  
～子どもたちのための安心できる避難所確保の取り組み～」要約

資料4: 上記講演 配布資料 西川口保育園「こころのケアブック」

資料5: 浦河町高齢者在宅支援関係者・懇談会 配布資料

## フィードバック資料1

### 奥尻島視察の報告

平成 22 年 10 月 22 日 於：合同会議

日程 9 月 1 日～3 日

参加者 12 名（木下、早坂、石黒、松本、澤谷、宇毛、瀬尾、井上、本田、吉田、  
定池（人と防災未来センター研究員：奥尻島出身）、間宮）

行程 1 日目：浦河→奥尻島内・被災地と復興状況の視察（宿泊）

2 日目：奥尻島 青苗地区の人工地盤・津波記念館見学

奥尻町町議の方のお話（現在の復興状況と、被災前後の地域の変化）  
→江刺町社会福祉協議会 事務局長のお話  
（災害時要援護者リスト作成と避難方法 現在の取り組みについて）

3 日目：知的障害者福祉施設・非常食加工工場「あすなるパン」の見学

#### 視察で得られた知見

##### 1) 奥尻町

秋田県沖を震源とし、10m 以上の津波が襲った日本海中部沖地震（1983 年、M7.1、死者 104 名）の際、奥尻島では南方より 3m 程度の津波が押し寄せ、島をなぞるように北上した。津波警報が発令されており、船の避難作業を行っていた住民らが、船の間に挟まるなどの重軽傷をおった。

津波が襲来したのは日中であったため、押し寄せる波がよくわかった。

この体験から、地震が発生したら、すぐに避難しなければ命が危ない。反対に、とにかくすぐに避難すれば助かると住民が意識するようになった。

北海道南西沖地震では、地震発生から 5 分弱で、奥尻島北端に津波が到着した。北部の漁村地区は壊滅的被害をうけ、現在は集落はなく、記念碑がたてられている（江戸時代より海難事故の多い場所として、供養碑が建てられていた）。

津波は南下、島を囲い込むように複雑な動きをしながら進んだ。日本海内側では 20m 以上の崖上まで津波が押しあがった。

奥尻島では、日本海中部沖地震の教訓が生かされ、住民の大半はすぐに避難した。しかし、夜間であったためすぐに移動できなかった人（衣服を着てから逃げようとした人、高齢者の方、小さなお子さんと親御さん一人のご家族など）には、避難が間に合わなかった人もいた。壊滅的な被害をこうむった集落の多くは、すでに無人化している。

#### その後の取り組み

- ・港に人工地盤を設置 ※働く人用。歩行困難な方の避難はこれから
- ・1階部分の柱を最小限にし、建物の倒壊を防ぐ 例) 小学校

- ・海岸沿いの住民のために、避難路に備蓄庫を設置（毛布・簡単な衣類を備蓄）
- ・地震が来たらすぐに避難 という教訓を伝える

## 2) 江差町社会福祉協議会

昨年度、要援護者リストを作成した。

被災したときに、本当に安全を確保できるものにするには問題が山積。

例) 指定避難場所が浸水した

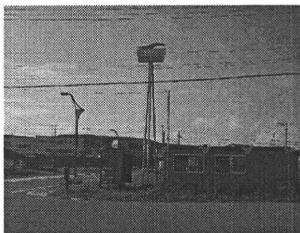
例) 障害を持つ人や、高齢者は自宅で過ごすことが多く、地域の方とのつながり、仲間作りはこれからの課題

## 3) あすなろ学園

非常用保存食の製造を中心に、大規模な事業を展開。

知的障害を持つ方の就労先になっている。

経営者の学生時代の被災体験より、避難生活中に食事を食べたいと思い展開



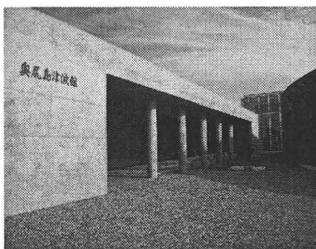
青苗港（津波 11.7m）



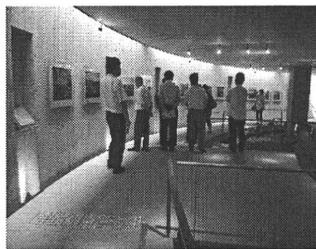
青苗港 人工地盤



なべつる岩（島全体が 6m 沈下）



津波記念館



23m の津波来襲（藻内地区）



明上さん（奥尻町議）と 江差町社会福祉協議会と あすなろ学園（非常食）  
浦河町地域防災フォーラム ～浦河における今後の総合的な防災～  
日時：平成 23 年 2 月 28 日（月）18：30～  
会場：浦河町総合文化会館 における講演

「奥尻島視察で感じたこと」(要約)  
浦河町社会福祉協議会 宇毛 和恵 氏

平成 5 年に南西沖地震に見舞われた奥尻島は平成 10 年に復興宣言を出したが、津波から 17 年たった訪問時には、まだ電線に昆布が巻きついていたり、地盤沈下の跡が見られた。今だに生々しく津波のあとが残る奥尻島を視察し、奥尻の住民が、震災時にどのように行動し、津波の経験からどのような教訓を得たかを被災者から直接ヒアリングすることで、今後個人、ひいては地域としてどのように津波に対する防災意識を高め、定着させていくか、という考察を発表した。

震災発生前の奥尻の防災意識と備え、地震発生後の反省点

はじめに視察中に意見交換をした「奥尻の復興を考える会」の会長の話によると、犠牲者の多くが一旦避難したあとに、家の状況等を見に戻って被災しているという実情がある。そのことを視察団に話した際には各人が津波に対する知識として徹底することとして

- ・とにかく高台にのぼる
- ・ものを取りに帰らない。(命あったらこそ)

ことを語ってくれた。

奥尻町では南西沖地震が発生するまでは地域の津波の認識と取り組みが甘かったために多くの犠牲者が出たという被災者の大きな反省点があり、震災後は地元住民の防災に対する意識が変化してきている。地域としての防災の取り組みも積極的に行われている。防災対策としての、インフラ整備がどのように進められているかにも触れ、集落ごとに襲った津波を想定した高さに設定された防波堤や震度 4 で閉まる津波水門、漁業者等が作業に従事している際、地震による津波が発生した場合でも、即座に高台へ避難する機能を兼ね合わせた人工地盤や、各地の整備された避難経路等を紹介した。

浦河住民として今後津波対策として個人として地域として取り組むべきこと

被災者と直接意見交換するなかで、視察参加者が考えた個人および地域として取り組んでいくべき災害時の課題について以下のように挙げた。

まず、地震が来たら海岸沿いの住民がとるべき行動の優先順位として

- 声掛けあって
- 高台へ避難

- 後戻りしない
- 車で逃げない
- ものをとりにかえらない

を挙げ、まずは命を守ることが最重要であるということを再確認した。

また、視察を教訓に今後個人および自治体が災害対策として取り組むべきことを提案した。

個人レベルとして～

- 視察で得た津波に関わる情報を地元地域で語り、津波の怖さを伝える。
- まず自分の家族や地域住民や要援護者に対するサポートを行っていく。
- 個人レベルでも避難経路の確認を行い災害に備える。

地域（自治体）レベルとして～

- 防災対策のソフト面ハード面で関係機関との連携が必須。
- 防災教育の徹底（避難訓練、防災教育、地域のグループを設定し普段から声がけ出来る人間関係の構築）
- 自治体として、避難経路の確保に取り組む。
- 要援護者世帯数の把握。

など、が必要であると提案をした。

奥尻での悲劇を浦河町で二度と繰り返さないために、浦河町が取り組むべき課題は多く、まずは視察に参加した者が経験を個人レベルで語ることに、それを地域にいかにつなげていけるか。現在の浦河の防災対策の現状と、今後の取り組むべき課題が奥尻の視察を通して具体化されたと振り返った。

## フィードバック資料2

平成 22 年度 浦河町地域づくり講座 兼 浦河町高齢者指導者研修

講演「新潟県中越大地震被災地における高齢者・要介護者の施設利用について」

講師：吉原 昌隆（中越防災安全士会員）

日時：2010 年 11 月 2 日（火） 13 時 30 分～15 時 30 分

会場：浦河町総合文化会館 ふれあいホール

参加者：41 名

### 【講演概略】

私は川口町に住んでおり、震災のとき、隣の市で高齢者福祉課の方たちとともに避難支援をしました。その後は障害者や生活保護の対象者を担当し、災害時要援護者の担当になりました。小千谷市も災害時要援護者支援制度を地震後に作ったので、これまでのお礼をお伝えしながら、経験をお伝えし、皆様の一助にしていだければと思います。

これからお話するのは小千谷市のものです。人口が 4 万程度、新潟県の中心になります。中越地震の発生でございます。2004 年 10 月 23 日、震度 7 と言われています。

これは阪神淡路大震災と同じです。その 3 分後に 5 強。これらが続いて起こった。これは中越地震の特徴といわれています。これはプレートがはねあがるということではなく、新潟平野にいくつかの断層があり、それが崩れたということで、専門家の先生方によると連続しておこったといわれています。

いつまでも余震がくるので、自宅に戻れなかったというのがこの地震の特色でございます。これがちょうど中央が小千谷市です。

今日、この夕方に川口町で保育行政に携わることで、子供さんが被災し、復旧まで尽力した人たちがおります。その二方がいたところがこの場所です。ここを中心としながら、道路網が封鎖されたところ、こちらが震度 6, 7 が続いて起こったところ。そのあと断層がずれながら地震が続いたという状況です。

これは浦河町でも一緒と思いますが、地震発生後、被害状況の確認をした小千谷の職員です。当時はなくなられた方 17 名もいましたし、前회가 5. 7 %、半壊が 21 %、一部損壊が 77 %。国の内閣府が基準を設けているのですが、半壊はうちの中のものほとんど崩れている状況です。

被害の状況ですが、これが中心街の住宅の全壊。2 階建ての住宅でしたが、1 階が崩れてここが 2 階です。昭和 51 年の建築法改正にともない、それ以前に建てられたところは崩れたところもありました。小千谷市も古家があり、基礎と家屋がボルトでつながれていないところは、基礎がそのまま動いたりしました。

我が家のうちも、川口という駅前にあったのですが、まわり 7 軒が地震でつぶれました。傾いた家の中から、若手がおばあちゃんを抱きかかえて出てきたというところがありました。我が家は建てて 3 年目でしたが、冷蔵庫は 8 畳の部屋の反対側にとんでいました。柱の下にはさみはさまれていましたし、雑誌が柱の間に挟まっていた。

本題に入りますが、地震があったときにどのような被害にあったか数字でご紹介します。これが避難所の設置状況です。避難者数。人口 4 万人ほどのうち、ほとんどが外に出ております。27, 30 日とありますが、1 週間くらいがほとんど避難です。

この間余震が続いているわけですね、ちょっと治まったからうちの片付けに入ろうという状況になかなかならなかったんです。揺れて大きな公民館にいる人もいましたし、自宅近くで車で避難している人

がいたんですね。車での避難になると、寝るときも同じ姿勢になっていて、避難支援が長くなり、血栓ができたということで、1年たっても2年たっても血栓が戻らないという方もいらっしゃいました。そのときは、余震のなかで、みなさんがそれぞれ自分を守ることに一生懸命だったときです。

ここに書いてありますものは行政資料。避難所はあっても仮設トイレまで、ようよう準備できなかつたと。というのは交通網が遮断されますよね、内閣府という中に防災を考える部署があり、災害時要援護、災害復旧を担う部門があります。地震2日目までは自分たちでは何とかしてくれと、3日目からは何とか国がしますとなっています。この2日間をなんとかしなければならないということです。

たとえば総合体育館は避難所になっていますが、総合体育館の担当者がどのようにはりついてたか。避難所支援の担当と子供たちの保育と二つの仕事を担当し、その場その場で急場をしのいだというのが、私たちの体験です。そして、どのような準備をしておけばよいかというのが私たちの課題です。

これが総合体育館と言われるところです。バスケットなどを行うんですね。もう落ち着いていたころの写真です。最初のときは、どんどん避難者が来て、あとから道を開けてほしいというのが大変でした。このなかにおむつをかえなければならぬ赤ちゃんがいらっしゃる、高齢者で在宅の方がいらっしゃる、夕方になったとき自宅に帰ったり独り言が必要な方もいらした。これが1日だけでなく、数日続くのです。これを耐えていかななくてはならない。

小千谷が行った対応は、会議室に別の避難用の部屋を設けて、そこに高齢者の方が必要な方に入らせていただくというものでした。授乳もみなさんの前ではできないのです。ひとつひとつ避難者の生活実態に応じた配慮というのがありました。

トイレも限られていましたが、幸いなことに手洗いに10人も20人も並んでいらっしゃいました。あの状況でよくならなくて耐えていただけたものだと思います。

ここは避難所ではありませんが、ビニールハウスを避難所にしたところです。ここは花とかをやっていたところです。自宅ですと倒壊の危険があるので入れない、雨風をしのぎたいということで、ビニールハウスに集まったんです。

2004年は、新潟は19年ぶりの豪雪でした。錦鯉で有名な山古志は豪雪でも有名で、このように屋根が半分残っているんですね。これは小栗山ということで、これは落とすうちに豪雪があったんですね。残った家もあるんですが、道路が陥没して通れないため除雪にいけない。除雪がいけないというところが続き、雪の害になりました。

そのあとプレハブを6、7棟つないで仮設に入りました。うちの場合は仮設の間にも雪がたまり、除雪はここにさらに落とさなければならぬ。そのためお年寄りには歩きにくい状況になりました。

今日説明させていただいた資料を説明させていただきます。もしこの中に介護専門員の方がおられたらお読みください。小千谷では施設が足りなくなりました。ご自宅に高齢者の方が介護されていて、ヘルパーさんがこられたとき、半分寝たきりのような状況のときに体育館で、たとえばおむつを取り替えることとかはとても難しい。そういったときに特別養護老人ホームは入れないんですね。災害がおこったとき国が許可をすれば5人入れられるという制度なんです。そうしないと災害時のときに高齢者の方のケアが行き届かなくなるので、ご承知くださいという資料です。

高齢者要援護者の支援、出席制度についてご紹介しておきたいと思います。

新潟県中越大震災被災地における高齢者要援護者の支援、施設利用について という資料です。

災害時要援護にはいくつかの段階があります。最初は要援護者支援にかかる連携で、災害時要援護者とはどういう方かということです。

小千谷市は5年前にこの制度がなく、地震後、この制度を進めたところです。この支援制度のもとに