

災害時個人避難計画作成に必要な知識と意識

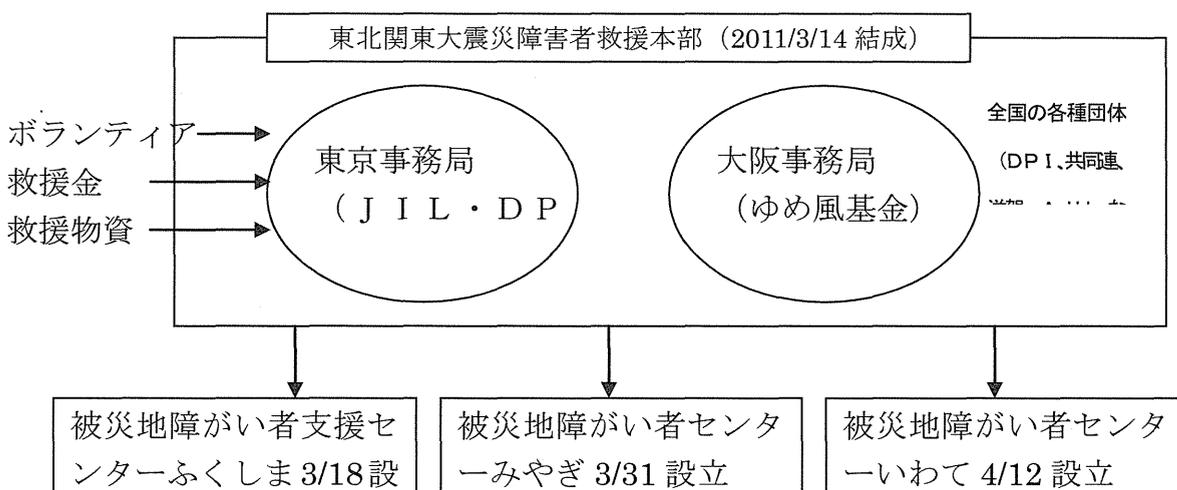
特定非営利活動法人 ゆめ風基金理事 八幡 隆司

1. ゆめ風基金とは？

- 設立経過・・・1995年の阪神淡路大震災をきっかけに、阪神への長期支援と今後の災害に備えるために設立された
- 10年目を契機に災害支援に防災を加える
 災害後の支援だけでは限界がある。災害による支援をできるだけ少なくするほうが、被災者は助かる。
 障害者市民防災まちづくりアイデアコンテスト、障害者市民防災提言集、防災の取り組みへの助成金創設

今回の支援の仕組み

現地の活動拠点として3県に被災地障がいセンターをそれぞれ設置



2. 災害が起こったときの障害者市民の必要な支援

過去の震度7の地震

発生年月日	地震名	死亡者数 (行方不明者)	全壊数	半壊数
1995/1/17	兵庫県南部地震	6434(3)	10万4906	14万4274
2004/10/23	新潟県中越地震	68	3175	1万3808
2011/3/11	東北地方太平洋沖地震	1万5880(2700)	11万8480	17万9697

① 災害時に障害者市民が必要とする支援

- a. 避難をうながす情報の伝達手段の確保・・・特に聴覚障害者
- b. 避難所までの移動手段の確保
- c. 避難所のバリアフリー化と避難期間の生活支援（ヘルパーなど）
- d. 常備薬を必要とする人や医療を受けている場合は、医療支援

● 安否確認について…日常の情報共有が必要か？災害時にのみ公開という方法もある。

● 全ての障害者市民が上記の支援を必要としているわけではない。 障害者市民の身体

的な要因と家族や地域でのつながりなどの環境的な要因、災害の危険性の3つを総合して、支援を考える必要がある。

e. 仮設住宅のバリアフリー化と生活支援

②今回の災害での支援

●基本的な情報の把握

- a 災害状況・・・災害の種類や規模、被災件数
- b 地域情報・・・人口、面積、交通、行政対応、病院
- c 福祉情報・・・サービス提供事業所、社会福祉協議会（ボランティアセンター）

東北沿岸部の特徴

ホームヘルパーやガイドヘルパーなどの利用者、サービス提供者がともに少ない。

（施設サービス中心で在宅サービスが弱い）

幼いときから寮生活など、入所の福祉サービス経験が多い

福祉サービスを提供する事業所数（特に訪問介護、移動支援）が少ない

●時間とともに変わるニーズと支援のあり方

4期に分けた活動・・・阪神大震災から今回の支援について4期に分け支援活動を展開

第1期…災害発生後から仮設住宅建設が始まるまでの、緊急な支援活動をおこなった時期。

第2期…仮設住宅建設が始まり、ほとんどの人が入居を終えた時期。

第3期…仮設住宅の入居が完了し、震災後1年目を迎えるまでの時期。

第4期…震災後1年目を迎えてから2年目を迎えるまでの1年間で、復興住宅へ避難者が移るまでの時期。

第1期の特徴は避難所に避難している障がい者が少ない中、在宅になっている人も含めて障がい者の安否確認をどのようにして行うかが課題。また出会った障がい者家庭に福祉機器、医療機器、生活物資などを届けるとともに、医療機関への送迎サービスや避難所などにヘルパー派遣などを行うもので、緊急な支援が必要、対応のスピードが優先される。

第2期では仮設住宅の申請手続きや、仮設で必要なものの提供。またグループホームなどに閉じこもっていた人などから、買い物など外出サービスなどのニーズが出てくる。

親戚の家に身を寄せていた人も、仮設住宅に移ってくるので、この時に新たな障がい者の方に出会うことがある。

第3期になると外部からのボランティアが激減してくることや、地元の福祉サービスが復活することを考え、地元団体とより連携を深めながら、不足する支援についてどう継続していくか方針作りが必要。

活動拠点の再構築や地元における担い手づくりを視野に入れて活動する。

第4期は地元を主体とした支援への移行時期。災害支援から復興支援へと切り替わ

る。外部から必要以上に干渉しないことが大切だが、支援金をはじめ、被災地への支援を継続していくことも必要で、バランスを考えながらの支援となる。

また地元で長期の支援を担っていく人材育成なども支援の対象となる。

→全体の方針として丁寧に個別支援を行うことが大事

3. 活かされない被災地の教訓と今後の課題

①安否確認と名簿の関係

災害のたびに障がい者の安否確認、避難所の問題、仮設住宅の問題が繰り返される
安否確認は名簿の問題ではなく、コミュニティの問題

→南相馬の名簿公開が話題になっているが、岩手では行政・福祉職員などの動因で沿岸部の安否確認を行った。

親戚宅やアパートを借りた人などへの支援がきちんとできていない。またヘルパー派遣をもともと利用していないことから、ニーズあがりにくい状況などをどう打開していくか?

被災した人にホームヘルプを行うことは、その後も利用継続をすること見込まれることから、新たな事業所立ち上げも必要になる。

災害時における個別支援計画を誰がどのようにして作るのかが現在のガイドラインでは明確でない。具体的な対策が必要。

被災者の定義の確認・・・家は流されてなくとも、交通機関への打撃や医療機関・スーパーなどの被害のため、以前の生活が継続できない人がいる。ライフラインのとまったところなど、一時的に支援を必要とした人など。

安否確認の3つの段階

a. 緊急避難を目的とした安否確認

大津波など緊急な避難を必要とする場合に、避難行動を支援する目的で行う安否確認。緊急な安否確認のため、地域の人を中心とする。災害によって数十分から2～3時間程度の間には避難を終える必要がある。

b. 救助を目的とした安否確認

大地震などで家屋の下敷きになった人を救出するあるいはその必要の有無を確認するなどの救助支援を目的とした安否確認。近所の人や福祉サービス提供事業者が中心となる。災害発生後1～2日程度で安否確認を行う。

c. 生活支援を目的とした安否確認

避難生活をする上で必要な物資や人的支援を確認し、支援を行うための安否確認。

災害直後は近所の人や地域内の福祉関係者が支援も含めて担う必要があるが、その後は福祉関係職員が中心となり安否確認とともに支援を含めた一連の行動を行うことが望ましい。医療支援を必要とする人は早急な支援が必要であるが、その他の場合でも1週間以内の安否確認が必要。また被災地の状況は刻々と変わるところから、当初支援を必要としたかかった人も含め、継続的に安否確認を行い

②福祉避難所について

多様な避難場所の確保

小学校などの指定避難所については、障害者が安心して避難できるスペースの確保と窓口、支援者の確保をあらかじめ定めておく必要があり、福祉避難所エリアや窓口等を含めた学校避難所運営マニュアルの策定と、地元住民を主体で障害当事者が参加可能な避難所開設訓練の実施を広める必要がある。

避難所以外に避難している障害者への支援策

また障害者は家が居住可能であったり、近くに親戚や知人がいる場合は指定避難所を敬遠しがちであることから、障害者個々人の避難先についてふさわしい場所をあらかじめ選定しておく必要がある。その場合に指定避難所を利用できない障害者について速やかな支援を行えるよう、想定される避難場所の把握と福祉・医療物資の調達方法などをあらかじめ決めておく必要がある。

福祉避難所の人員確保を明確に

福祉避難所については人員確保を福祉避難所協定締結先に求めるのではなく、地域や他の福祉機関と連携し、行政責任のもとに必要な人員派遣を行う仕組みを確保することが必要である。

③災害時における障害者支援センター設置の必要性

3月時点で国に登録をした2800人もの福祉職員が被災地にほとんど派遣されなかった。

新潟県中越沖地震では県が主導し、発災後3日目に支援センターを設置。1週間で障害者手帳所持者の安否確認を行った。

④仮設住宅の建設について

●建設・設置基準

障害者がまともに住める仮設住宅がほとんど建設されていない。当初は砂利道。スロープがやっとなつつけられても、間口が狭い。家の中は段差だらけ。

みなし仮設住宅は設置そのものの基準が周知されておらず、知らずにいた人も多かった。家賃限度や改修なども同じ。(そもそも自力で見つけることが障害者には困難)

●改修基準

住宅改修について国は6月段階で改修費用を出すとしたが、市町村には伝わっていない。岩手では10月末になって県から市町村への通知が出た。ただ山田町では改修事務の受任をせず、現在も窓口がきちんと定まっていない。

●環境面への配慮

移送サービスやヘルパー派遣など新たに必要になったニーズにほとんど対応できていない。

とりわけ建設担当の部局、福祉部局、予算を持つ復興局の連携がきちんとできていなかった。

縦割り行政の弊害をどのようにしてなくすのか?

●すべてをユニバーサルに

すべてユニバーサルにする、あるいは障害用住宅の基準を定めるなど、きっちりとした建設マニュアルが必要と思われる。

4. 障害者・高齢者に対する国の取り組みの高まりと各方面の取り組み

- ① 内閣府 災害時要援護者支援ガイドラインについて
 - 2005年3月 災害時要援護者の避難支援ガイドライン作成（旧ガイドライン）
 - 2006年3月 ガイドライン改定（新ガイドライン）
 - 2007年3月 災害時要援護者対策の進め方について（報告書）
 - a. 旧ガイドラインのときに「避難準備情報」が設けられる
 - b. 夜間の避難呼びかけの危険性と空振りを恐れないための行政と市民との合意の必要性
 - c. 新ガイドラインで情報共有方式による災害時要援護者把握が強調される
- ② 国交省 水防法改正
 - 2005年 福祉施設への連絡を防災計画に盛り込むこととする
- ③ 消防庁の取り組み
 - 2006年3月 災害時要援護者避難支援プラン作成に向けて
（災害時要援護者の避難支援アクションプログラム）
- ④ 全国民生委員・児童委員連合会の取り組み
 - 設立90周年記念事業 「災害時一人も見逃さない運動」2007/10/1～2010/11/30
- ⑤ 厚生労働省 2008年6月 「福祉避難所の設置・運営に関するガイドライン」
- ⑥ 内閣府 2013年3月 災害時要援護者の避難支援に関する検討会報告書

5. 大規模災害に備えた地域の仕組みづくり

① ふだんのまちづくりの課題が、災害時にはより大きくなって現れる。

→ **コミュニティの強いまちが福祉にも防災にも強い。**

基本的な考え方

- a. 防災を通じて、幅広い人たちのコミュニティをつくることのできる
防災を通じて多世代交流、支援を受ける人と支援をする人との交流が進む。
単に日ごろから地域の人とつながりを持ちましようと言われても障害者はどうすることもできない。
- b. 学校での防災のあり方を考え直す
中学生や高校生は避難所の運営にあたって大きな力となる。しかし日頃そのような訓練ができていない。

② 防災訓練の見直しと避難所訓練（体験）のすすめ

大規模災害では、公助としてできる部分が少なく、自助、共助による避難が重要
しかし、これまでの防災訓練では、そのことがほとんど市民に知らされていない。

- a. どこに逃げるのか、誰が支援を行うのが災害時要援護者には最大の課題
安否確認3つの段階をしっかりとらえ、日頃からどうするかを考えておく
- b. できるかぎり身近な施設を福祉避難所にしていく
指定避難所の問題点を考え、改善もしくは近辺の施設の利用を考えると共に、地域住民の協力を得やすい体制をつくる。
指定避難所における要援護者支援を含めた避難所訓練

c. 地域全体の拠点となる要援護者支援の体制づくり

ボランティアセンターと連携のとれた当事者・関係団体による支援の仕組み作り
拠点となる支援体制づくりのための訓練

③ 避難所でなく「避難支援センター」としての地域住民の助け合いを

家が無事な人も集まって、地域全体で困った人を支えあうしくみが必要

<事例> ゆめ風基金が大阪市城東区に提案した福祉避難所モデル案

身近な避難所

大規模災害発生後、すぐに避難ができるように各小学校区の指定避難所を福祉避難所として整備。

- 多目的室や特別教室の活用
- 要援護者支援のための人材確保
- 要援護者支援のための防災備品の整備

拠点避難所

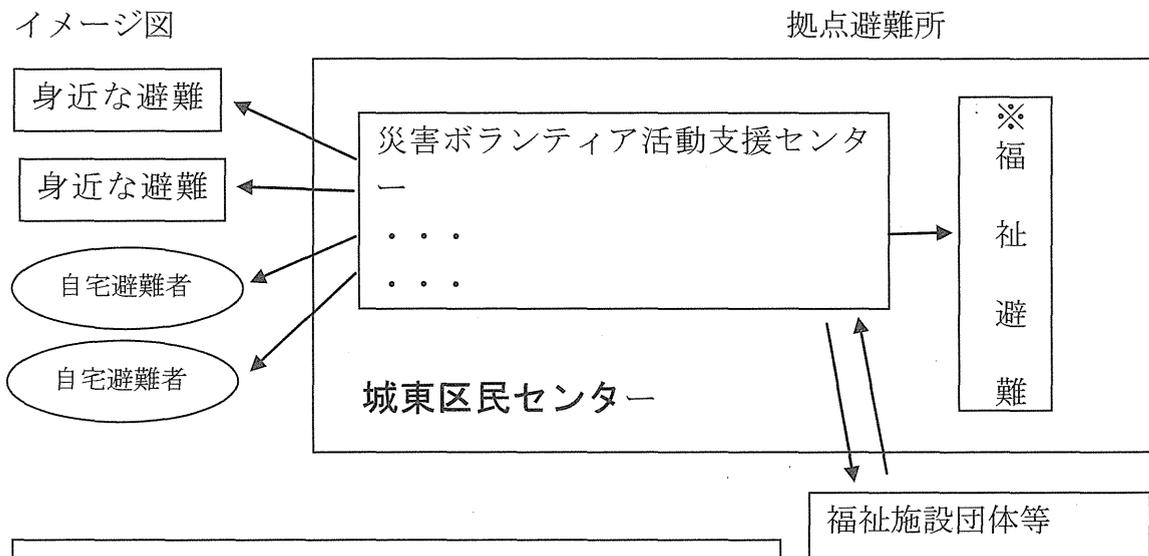
役割

- 身近な避難所に避難している要援護者への支援
- 身近な避難所で暮らせない人のための一時的避難場所
- 身近な避難所で暮らせない人ための避難場所斡旋。
- 要援護者の災害支援に関わる人材確保と必要な場所への派遣
- 要援護者支援のための情報収集・発信
- 生活や各種手続きについての相談

災害ボランティア活動支援センター

城東区民ホールは大規模災害時に災害ボランティア活動支援センターとして活用することとして、区役所と社会福祉協議会の間で協定が結ばれている。城東区では協定内容に要援護者支援が含まれている。

イメージ図



※ 区民センター内の福祉避難所は一時的な避難とし、関係施設と連絡をとり、福祉避難場所を確保する。

資料

提言1 地域に見合った災害対策を

阪神淡路大震災は大地震による建造物の被害が主なものでしたが、東日本大震災では津波による広域の被害と原発事故による放射能汚染という大変な難題が襲いかかってきました。それぞれの地域でどのような災害が起こるかによって当然のこととして対策や備えも変わります。予測がなかなか難しいのが自然災害ですが、あらかじめ想定できる地域の地理的な特徴や人口密度などからくる最悪の被害予想は作成できそうです。また地域の社会資源や人的資源、そして人権意識や福祉事情によっても災害支援のあり方や方法が変わってきます。起こりうる災害の形や地域の地理的条件や実情に合わせて、災害対策をすすめることが重要です。

提言2 届かぬ支援はもうゴメン、災害時に役立つ名簿管理を

災害時にはいつも、障害者や高齢者が逃げ遅れる傾向にあり、東日本大震災では障害者の死亡率が健常者に比べ2倍という調査がありました。また命が助かっても避難所で暮らすこともできず、個人情報保護法の問題もからんで安否確認さえままならず、支援が届かない状況です。行政による要援護者の名簿登録があっても、災害時に活用できていないことは大きな問題です。災害時の状況と必要な支援を明確にし、災害時に役立つ名簿管理が必要です。

提言3 福祉避難所に問題をすりかえないで

福祉避難所の名称は広まりつつありますが、福祉避難所の内容については十分な検討がなされていません。そのような状況で福祉避難所協定を進めていくのは問題です。地域の避難所のあり方を再検討し、支援が必要な人々がどこに逃げるのが望ましいか(隔離された場所ではないはず)、そして逃

げるとき、その後にはどのような支援が受けられるか、その体制づくりを支援を受ける当事者と相談しながら進めていくことが重要です。

提言4 障害者が関われる支援体制の確立を

残念ながら、被災時の障害者、高齢者支援の仕組みをきちんと整えている自治体はほとんどありません。今回の災害では民間による支援が中心になっていて、ボランティアセンターにも障害者・高齢者支援の仕組みがなく、障害者支援を行う人たちとボランティアセンターは連携がうまく取れていませんでした。災害時に備えてボランティアセンターを設置するだけでなく、障害者支援センターを設置することと、その運営に障害者が関われる仕組みが必要だと考えます。

提言5 障害者がふつうに暮らせる仮設住宅づくり

阪神淡路大震災の後も数多くの災害がありましたが、いまだに障害者市民がふだん通りに安心して暮らせる仮設住宅はありません。障害者用ということではなく、すべての仮設住宅をバリアフリー規格にしたいものです。また東日本大震災では民間アパートなどを活用するみなし仮設住宅が積極的に活用されましたが、家賃や改修基準が震災後に示されたために十分知られていない面がありました。みなし仮設住宅はゆめ風基金が以前から提案していたことでもあり、積極的に活用するためにも利用しやすい基準整備が必要です。

提言6 病院にも買い物にも行けない障害者、災害対策に移動手段の確保を

大規模災害では仮設住宅を建てる土地の確保が難しく、交通機関から遠い不便な所

に建てられる傾向があります。普段から交通手段に困っている障害者市民は不便な仮設住宅ではますます身動きが取れなくなってしまいます。また、移動送迎支援は赤字になることが多く民間サービスとして確立することが難しいので、災害時には移動が困難になる人の対策を事前に把握し準備しておくことが必要です。

提言 7 コミュニティづくりこそ最大の防災

法的な福祉サービスの利用が進む中で、介助が必要な障害者や高齢者とその地域で暮らす人たちとの関わりが薄くなっています。また、避難所での暮らしにくさや避難生活でのさまざまな問題は障害者特有のことではなく、みんなに共通の課題でもあります。防災をキーワードに取り組みを進め

ることで、災害への意識が高まると同時に日常のコミュニティも深まり、輪が広がります。そして防災や災害の支援活動でもっとも重要なのが、ふだんからの人と人とのつながりです。

番外編 自然災害は止められないけど、原発事故は止められる

ゆめ風基金からの声明として、これだけの大被害に福島の子民をはじめ多くの市民を巻き込み、仕事はもとより住み家そして家族や地域をバラバラにした原発の存在そのものの即時停止、廃絶をつよく求めます。人間の能力で制御できないものを作り使ってははいけません。放射能は半永久的に命をおびやかすわけで、次世代にツケを回してはなりません。ここに断固として宣言します。

今回の提言の趣旨

ゆめ風基金は設立 10 年を機に、活動の柱である被災地の障害者支援に防災を加えました。災害が発生した時に障害者市民が地域の避難所では過ごせないなど、災害が起こってから支援にはさまざまな課題が噴出してくることを痛感し、起こる前から防災に心がけるとともに緊急時における障害者市民への意識を共有しておきたいと考えたからです。

そしてゆめ風基金を発足させてから 16 年目を迎えた頃、近いうちに宮城県沖で大地震が起こるかもしれないとの予想が出ましたが、こんなに早く、こんな大規模で東北関東地域に大地震、大津波そして原発大事故が襲いかかるとは思いもしませんでした。この 2 年間はゆめ風基金も被災地の障害者市民への支援活動に追われることになり、今回の大災害の検証はまだまだできていません。

しかし、これほどの大災害をできる限り調べて回り、そこから何を学び、これからに備えて何を準備しておかなければならないか対策を講じておかないと、また同じ失敗を繰り返すだけで、これから先の障害者市民に関する救助・防災活動も危ういものになってしまいそうです。そしてまた、これから息長く東北関東地域への支援活動を続けていくには、この 1 年間の活動から見えてきたものを記憶がまだ鮮明なうちに整理しておかなければならないと考えました。

2006 年に発行した『障害者市民防災提言集』では、それまでの災害をもとに、大規模災害が起きた場合の障害者市民への支援について検討しなければならない内容を 15 項目にまとめ提言しました。その提言は今回の災害にも通じるものですが、なかなか改善されないまま、今回も多く被災した障害者市民が命を失ってしまい、あるいは助かったものの必要な支援が受けられない状態になっています。さらに救援活動の拠点になるはずの役所が津波で流されて行政機能がマヒしてしまった市町村も出現し、地震に伴って発生した津波や原発事故の問題など、これまで考えてこなかった新たな課題も数多くみられます。

そのため、今回の大震災の支援活動から見えてきた点と、2006 年の提言集から改めて重要性を再認識できた点を中心に、この提言集をまとめてみました。

あまりにも被害が大きかった東日本大災害の検証には時間と人手がまだまだ必要で、不足している点もいっぱいありますが、この冊子をたたき台に、更なるご提言、ご指摘をいただければと願っています。

勉強会記録

今日の予定

時間になりましたので、始めさせていただきます。今日は、ご参加いただき、ありがとうございます。講演の前に、この勉強会の趣旨について少し話させていただきます。ひとつは、市民の皆様の関心が高い、福祉避難所としての国リハについて、三尾谷総務課長よりご説明させていただきます。もうひとつは、本日の主題である所沢市で当事者モニター50名と作成する障害児個人避難計画の見込みについて私から紹介させていただきます。資料の最初に、福祉避難所に関する所沢市と国リハの協定を入れてありますので、ご覧下さい。インターネットでも検索できます。

国リハの紹介

三尾谷：管理部総務課の三尾谷と申します、よろしくお願いたします。

国立障害者リハビリテーションセンター（以下「国リハ」という。）の概要について説明申し上げます。お手元のパンフレットをご覧ください。

まず、見開きページ左側に国リハの設置目的・事業内容が書いてあります。

国リハは障害のある方々の自立、社会参加を支援するため、医療から職業訓練まで一貫した体系の下で障害のある方々の生活機能全体の維持・回復を目指し、総合的な保健・医療・福祉サービスを提供するとともにリハビリテーション技術・福祉機器の研究開発、また、リハビリテーション専門職の人材育成等を行う障害者リハビリテーション機関として活動をしています。

ページの右側に国リハの具体的な組織が書いてあります。

病院ではリハビリテーション医療の提供等を中心に活動しています。

自立支援局では身体に障害のある方や高次脳機能障害のある方が自立した日常生活や社会生活を営むことができるような様々な訓練等の障害福祉サービスの提供を行っています。

研究所では障害のある方の自立や社会参加・QOLの向上を支えるリハビリテーション研究を行っています。この会議を主催されている北村先生も研究所に所属されています。

学院では障害のある方々にリハビリテーションの提供を行う技術者等の先駆的・指導的役割を担い得る専門職の養成を行っています。

また、専門職の方々に対する研修会を実施し、年間約2,000人の方が参加されておりますほか、養成学校や専門学校で学生さん方が実習に来られています。

そのほかに、国際協力として海外からの研修生が国リハを訪れています。

おおむね、一日800人程度の方が国リハをご利用になっており、現在350名余りの職員で対応させていただいています。

次に、福祉避難所についてでございますが、平成20年に所沢市から国リハに大規模災害発生時における福祉避難所設置についての協力のご依頼をいただきました。

緊急事態の場合に、地域の障害のある方々に国リハを避難所としてお使いいただくべく、所沢市と協定を結ばせていただいたところでございます。

そうした場合に所沢市の要請のもと、災害の種類、規模、また、被災された方々の障害の状況

等々によって求められる様々なニーズに対して、国リハとして最大限の協力・支援をしていきたいと考えています。

また、所沢市とは災害時後方医療機関としての協定を結ばせていただいております。所沢市は災害発災時にけがなどをなされた方の救護のため医療救護班をつくることにされています。市内を6つのブロックに分けて医療機関の皆さんの協力を得られるような形を取っておりますが、国リハは第3ブロックというところに入れていただいております。

国リハは所沢市に設置をさせていただいております国の施設といたしまして、できる限り協力・支援をさせていただきたいと思っておりますので、よろしくお願いいたします。

北村：日本中、福祉避難所の協定を結んだからといって、具体的な内容は決まっていません。国リハとしても、順次、詰めていきたいとは思いますが、「各自ができることを準備しておく必要がある」「待っていていいようにしてくれる、というものではない」ということは、お伝えしなければならぬと思います。福祉避難所について、こういう態度について、どうか、ということ、八幡さんに、後程、ご意見をいただきたいところです。

<スライド>

次に、研究として、昨年度、我々が所沢市でしたことをご紹介します。研究としては、災害時に自宅で過ごせたり、最寄りの一次避難所で過ごせるようにするには、どうしたらいいかを考えています。

まず、昨年から市内で関係者の協力関係の構築をしました。年度末に、アメリカの危機管理庁FEMAの要援護者支援部局長に面接調査をしましたところ、「被災地で名刺交換をしていたのでは役に立たない。事前の協定や関係、研修を進めている」とのことでもあり、平時からの協力関係の構築は重要ことだと思っています。

勉強会を1月から5回行いました。そのうち2回は、私が市内の組織から講演依頼をいただいた機会を勉強会と位置づけさせていただきました。参加者は、25人からはじまり、1年間で85人になりましたので、よい成果と考えています。今日は、残念ながら、民生委員の改選の会議などがあり、民生委員さん、町内会長さんのご参加を得られませんでした。確実に、輪が広がっております。

それから、勉強会にご参加くださいました町内会長さんが、消防のOBでいらして、独自の要援護者支援要領を作っているというので、その様子をレポートさせていただきました。まだ、発災直後の安否確認を隣組で行って、町内会長まで集約するところまででした。あいにく高台にある小学校まで、寝たきりの高齢者をどう移動させるのか、といった避難行動までは対応できていない、また、避難訓練に要介護の高齢者は来ていただけていない、ということでした。こ

の地域では、今年、避難訓練と一緒に参加する試みをさせていただきたいと思っています。

また、市役所障害福祉課よりご協力を得て市内障害者団体5つと、市立通所障害者施設5つへの質問紙法による調査を行いました。団体の中には、精神障害、発達障害はありませんでしたので、来年以降に、同様の調査をしたいと考えています。回収141（回収率31%）で、個人避難計画と一緒に作成しようというモニター50名のご応募をいただきました。今日までに、さらに詳しい段取りについてお返事をいただいているのは15名です。

調査結果を少しお示ししますと、避難したい場所は、近くの一次避難所あるいはその中の配慮が得られる部屋が半数近くを占めています。特に、モニターさんに多い。気になるのは、わからないが2割近くいることです。国リハと書いてくださった方は、どうも、市役所が協定を結んだから準備が整っている、と思っていられるようですので、何を期待しているのかを、詰めていかなければいけないと考えています。国リハでなくても実現できるかもしれません。

避難所に必要な物品については、質問の仕方が悪かったようで、特殊な物品ばかりではなく、一般的な物が上位ですが、特殊なものとしては、薬、間仕切り、別室、おむつ、周囲の理解。こういうものをどう確保するか、が課題だと思います。

3つ目の表は、3.11の後で困ったこと、です。所沢あたりでは「ない」が4割で、停電の影響が3割程度、医薬品不足や精神的動揺が1割となっています。個人的には、私はお米がなくなりそうになったり、電池がなくなる、コマーシャルが同じで辟易したりと、ありましたが、そういうことは困難とは回答されなかったようです。でも、同じことが起こったら大変だ、とは強く思ったのですが、その点は、この設問では、うまく聞いていなかったという反省があり、危機意識と対策をしようという動機を持たれたかは、次の機会に確認しなければいけないと考えています。

この50名の方と、どう計画を詰めていくかですが、赤丸が一次避難所で、青四角がモニター自宅です。

1件ずつ考えると時間が足りそうもないので、避難所を中心にグループで考えたり、1件で詰めて考えた結果を基に次のケースは微修正をしながら進められれば、と思っています。

・想定する災害をどうするか、を再調査しました。多くの方が大震災をこたえられました。他に、火事、家族の急病があり、親亡き後につながる課題として考えたいと思っています。

災害発生頻度から考えると、都内で大震災が起こり、家族が帰宅できなくなった場合に、障害者が自宅の近隣でどうするか、という課題も、別個に検討していく予定です。

<個人避難計画をどう作るか>

これは、教科書がないので、試行錯誤の段階ですが、日本で一番、よく御存じなのが八幡さんなのではないかと思い、今日、来ていただきました。

こういう考えで進めていいのか、どう変えたらいいのか、について、ご意見をうかがいたいと思っています。

色々な課題を列挙してみました。1例で全部を解決するのではなく、それぞれの方が一番、気になるところを1年目は1つずつ解決していき、それぞれの解決例を共有しながら応用編を増やしていったらどうかと思っています。読み上げますと、

- ・災害に備えての家での準備（家族の連絡方法、備蓄、生活の仕方）
- ・災害時に近所と声をかけあう方法
- ・災害時に避難所まで行く方法
 - 視覚障害者は最寄り避難所までの歩行訓練
 - 寝たきり老人は移送方法
- ・介助者（手話通訳者）の調達方法
- ・在宅で物資を入手する方法
- ・自分のニーズを発信する方法
- ・避難訓練に参加する
- ・避難所での生活に必要な備品を用意する（トイレ、医薬品、マット）

こういう進め方でいいのか、もう解決していることはあるのか、なども、講演とは別でよいので、八幡さんからコメントいただきたいと思っています。

今日は、そのモニターに応募してくださっている方と市内の支援者の方が中心にお越しくださっています。

=====

では、本題の八幡講師から、ご講演をいただきます。

NPO ゆめ風基金は、障害者の災害支援では、日本で一番、経験のある組織だと私は思っておりまして、常々、お話をうかがいたいと思っていました。いろいろな資料をお送りいただいていますのでお配りしております。ほかに、後ろの机に出版物の展示がありますので、ご覧ください。

よろしくお祈りいたします。自己紹介も含めて、おねがいたします。

=====
ゆめ風基金について

八幡：どうも皆さん、こんにちは。ゆめ風基金の八幡と申します。私のほうのレジュメは、9ページ目からです。まずゆめ風基金と申しますのは、阪神淡路大震災をきっかけにできた団体です。阪神淡路大震災が1月17日にあってですね。僕なんかも含めて、いろんな障害者団体が支援をしてました。ただ、3カ月、4カ月たったときに、「間に合わせの段階で支援していいのか」と、あまりにもひどい状況の中で、「5年、10年ちゃんと支援ができる団体が必要ではないか」ということで、ゆめ風基金が設立されました。

その当時、人もお金も物もいろいろ全国からいただきましたので、次に災害があってはいけないってことだけど、あったときには恩返ししていこうというようなことを考えていたわけですが、まさかこんなに大災害が次々と起こるとは思っていませんでした。えー、新潟でも2回地震があった。東日本大震災では、地震と津波と、おまけに原発までついて、範囲の相当広いものがありました。

新潟のときも、僕は、2回とも現地に行ったんですけども、今回は、3月18日ぐらいに行きました。まず、だいたい拠点を、あらかじめ決めて、現地団体との支援も決めて、そのあとボランティアさんと一緒に、3月末から一緒に入って行って、2年間ほぼ東北暮らしで、用事があれば大阪に帰るとい生活をしていました。今もだいたい月に10日間ぐらいは、向こうに行っています。

ゆめ風基金そのものは、10年を節目になりました。新潟県の地震のときに、障害者が全然避難所に行っていない、行けなかった。その状況に変わりが無いということで、災害が起こってから支援に駆け付けるだけでいいのか。むしろ、災害の前に備えておくことのほうが大事じゃないですかということで、防災というのを柱に打ち立てて、提言書をつくったり、全国に防災の講演をしたりするようになりました。それから、5~6年たって、この東日本大震災を見てですね、改めて、この障害者の部分についてっていうのは何も、変わってない。阪神も新潟も全然、教訓になっていないことが多すぎるっていうようなことがあります。より一層、各地域の方々に、障害者の防災について伝えていきたいというように思っています。今回、そういうわけで、東日本で大きなテーマになったこととお話したいと思います。一つは、名簿の扱いについてどうするか。障害者の把握。安否確認をどうするかということ。もう一つは、福祉避難所について、大規模災害が起こったときに、何が問題になっているのかというようなことについてお話をしたいと思っています。

津波では早く逃げるのが第一

ただですね、災害といってもですね、ほんとに、様々です。新潟県が震度7だったんですけども、ちょっと表を見ていただくというと分かるんですが、建物全壊数が全然違う。阪神の場合が圧倒的に地震で壊れたんですけども、東北地方太平洋沖地震の11万というのは、津波による被害です。えー、直下型でつぶれたようなその建物というのは、ほとんど見られません。屋根は残っているような形でですね、地震によって屋根が完全に倒壊したようなそういうふうな建物がな

いという、このへんの大きな違いがあります。

その違いによって何が変わるかって言うと、津波っていうのはもうほんとに、2時半に地震が来て、30分後にはもう津波が来ちゃうわけですから、とにかく、いち早く逃げるということが第一になっています。近所の人と連携を取って逃げるという、これに尽きるんですよ。ですけれども、地震の場合、どうかというと。例えば、新潟県の中越地震は、朝、10時ぐらいに起こったと思うんですけども、柏崎のある避難所で、ピークになったのが夜の10時すぎなんですね。実に、12時間たってから、避難所がピークになっているっていうのは、最初の間は、どうしたらいいか、家の周りで、入ったり出たりしながら、あたふたしてて。でも、夜になって、さすがにこの家で寝れないわねっていう形になって、駆け付けるという方が多かったということです。だから、一刻一秒を争うようなことでは、地震ではない。

ハザードマップで地域ごとに対策を立てる

それから、大雨がありますね。集中豪雨があります。川の氾濫っていうのも、だいたい、「決壊するぞ」って言うて、もう30分、1時間を争って、えー、避難する。決壊してから避難するのは遅いので、大雨が降るといふ予測の段階で、避難する。空振りに終わってもいいと思って、いち早く避難するなら、かなり早い段階から避難できる。2時間、3時間、十分時間があって、えー、いつも利用している施設の職員さんをお願いして移動してもらいなり何なりできます。このように、やっぱり災害によって、対応の仕方が違います。ハザードマップというのがあるんですけども、どういう災害が予測されるかは、住んでる地域によっても違います。マンションの7階に住んでいるんだったら、大雨で、崩れることはないだろう。平家に住んでて川の堤防の下だしたら、早く逃げなあかんというように自宅の形状とかハザードマップを見ながら対応を考えていくというのが、まず必要なんです。

災害時の障害者の課題：避難行動、情報、避難所のバリアフリー、薬

一般的に災害のときに問題になるのは、障害者の場合、まず逃げられない。一人で逃げられない。そういう場合、どうするか。その前にですね、情報が分からない。大雨が来ましたよ。洪水がありますよ。地震であつたら、すぐ分かるんですけども、洪水とか大雨の事前情報が分かりにくい。次にですね、避難所へ駆け付けたとしても、洋式トイレがないとか、利用できないっていうことで、避難生活そのものに困難を来す。あるいは、薬をよく利用されてる方がいらっしゃいますので、お医者さんが、全部休みになっちゃったりして、薬が手に入らないということが起こります。

問題解決には自衛が大事

これらの問題を解決するのは誰かというように考えたときに、障害者の皆さんの意見を聞いてみると、行政が何とかしてくれっていうような意見が多いですね。でも、行政というのは、大規模災害では、ほぼ機能停止する。障害者福祉課が、障害者のところへ来てくれるかという、まず来ない。福祉部門というのは、だいたい「避難所の開設に当たれ」ということになっていますから、総動員ですべての避難所を開設するとなると、各小学校区に2~3人の人を送り込まなくちゃいけない。物を準備して運ばなあかんとかいう形になると、障害者のことは、後回しにされ

る。ですから、ある種、自衛手段を取っておかないといけないというふうに思うんですね。

避難所での障害者の実態

最初に、僕たちが、実際に、現地へ入り込んで困ったのは、避難所に行っている障害者がいないということと、避難所に行っているかどうかすらも分からないという問題がありました。僕たちが現地へ行くと、各避難所をずっと回ります。「昨日まではいたよ」とかね。「1週間前まではいたよ」という。だから、長期で生活してられませんから、1週間も2週間も行ってもらえないので、知人を頼ったり、親せき宅を頼ったりして、みんないらっしやらない。最初からもう避難所を当てにしないで、知り合いのところへ行っている方もいらっしやいます。そういうつながりのない人が、結局取り残されるんですね。身近に、親せきがいるわけでもない、連絡を取れる場所もない、普段利用している施設もないというような方が、困って、仕方なく避難所におられる。その避難所におられる障害者も、例えば、精神だったら分からないですね。視覚聴覚にしてもですね、白杖を流されてご家族と一緒に避難されている方は、「仲良く手をつないで歩いてるぜ」と、周りが思っていて、受付で障害者と書く欄が全然ないですから。「うちの避難所には、障害者はいません」って、避難所の受付で言われた横をですね、ダウン症の子どもがよく歩いてて、えー、「いないって言って、いるやん」というような状況です。一般の避難所の受付自身が、障害者を管理することになっていない。聴覚の方もですね、「食事だよ」って言っても、全然取りに来ないで、いつも持って行ってあげないと駄目な、えらい無精な人がいるねと思っていたら、よくよく聞いたら、聴覚障害者だったというような話もあります。

というように、障害者そのものは、把握されていませんから、当然支援を受けられるはずもないというような状態になっているわけです。ちょっと多動で、走り回ったりして、面倒だということになると、「こういう人がいて、実に迷惑しているんだけど、何とかしてくれないか」というような、迷惑がられて、ようやくうちの障害者支援センターに支援が届くような状態です。

医療物資、福祉機器、食糧の順でニーズがあった

そういう一方ですね、ビラまいてると、物資の要望が来ます。一番最初に入り込んだのは、医療的物資です。呼吸器に障害にある方のたんの吸引とか、ああいう容器っていうのが、本当は使い捨てなんですけれども、普段はちょっと水で洗って使ったりもしてるというような人が水もないですから、完全に使い捨てになる。どんどん、どんどん、物がなくなっていく。新しい物が入ってこない。ということで、きれいな水であるとか、えー、チューブとか、いろんな機器類を持っていきます。その次に、つえとか、車いすとか、福祉機器類が必要になる。少し落ち着いてくると、食糧とか物資とかいう形になるんですけれども。最初は医療福祉機器というのに、集中して要望が高い時期がある。

外部支援者が障害者を探すために名簿がほしい

避難所にはビラを配りますが、親せき宅へ行っている人や、全戸にビラを配るわけにも、これは力ないですから、いかないわけです。すると、1カ月、2カ月、3カ月してから、「今ごろになって車いす」とかいうような形の人が生まれます。ですから、災害が起こったあと、名簿があれば、名簿を基に順番に回っていくほうが手堅いです。

ボランティアもがれきだとね、来てパツとがれきを片付けるの、やったから達成感があるんですね。障害者支援の場合は、仮設を回っても、「1週間ずっと居て、十何カ所仮設回ったけども、一人も障害者がいなかった」といって、そのまま帰っちゃうボランティアもいてるわけです。仮設住宅も100カ所、200カ所あるわけですから、1カ所、1カ所回っていかな、しゃあないわけです。ボランティアもそうですが、せっかく福祉の専門家が来てですね、この道何年のベテランが来て、誰とも障害者の支援もせずに帰って行くという、こういう効率の悪いことはしたくないわけです。そういう意味では名簿というのが、やっぱり非常に重要になってきます。でも、実際に名簿を公開するかどうかっていったときに、JDFさんのが、中心になって各自治体の名簿公開を要求したわけですけども、ほぼ、名簿を出してくれるところがなかった。強いて言えば、南相馬。福島県原発の近くが、地元団体に対して出して、それをJDFが後押ししてバックアップをするという形ですけども、それでも、震災後も3カ月も、4カ月もたったあとで名簿が出て来るわけです。緊急に名簿が出てくれば支援ができたものが、なかなかそれができない。

地域では要援護者名簿だけでは機能しない

よく言われるのはですね、近所の人に名簿を渡したほうがいいよ、自主防災組織で名簿が欲しいという話もあります。ほかに、かつて全国民生委員児童委員会さんが、「災害時、一人も見逃さない運動」というのをやっています、「障害者の名簿を行政がくれないから、私たち、助けようにも助けられないじゃないか」と言ったんですが、個人情報保護の問題で絶対名簿は出さないというような話になっています。

今度、災害救助法が改正されるようで、災害時に、名簿が提供できるようにというところまでは来るみたいですけども、どこに提供するのか。事前には提供するのかというところは、もうちょっとあいまいなようです。ただ、「安否確認だから欲しい」といったときに、僕はちょっと考えてほしいと思ったんですね。というのが、「一緒に避難所に行きましょうよ」って、声掛けられても、その避難所が、自分が生活できない場所だったら、民生委員さんがやってきても誰がやってきてもですね、「いや、そこには行きたくないねん」という話になったら、名簿なんかほぼ意味ないですよ。つまり、どこかへ避難するといった場合に、まずそこが避難できる場所であるかどうかということが非常に重要です。「自分はどこへ避難するから、そこまで一緒に連れて行ってほしい」とか、「災害が起こったときに一緒に逃げましょう」と、声掛けだけでも欲しいとか。どういう情報が、自分が欲しいのか。あるいは、家族がいれば別に、避難するぐらいは、家族でできる場合もあります。できない場合は、人に来てほしいけど、できる場合は、逃げたあとの支援が欲しいんだということになり、単に安否確認名簿だけではどうしようもない問題もあります。

国のほうでは、大規模災害時における要援護者の災害救助資金というのがあります。今度またちょっと改正されてですね、せめて名簿の把握はちゃんとできるように、個人情報の開示について、だいぶ強く書くみたいです。それにしたって、逃げ出すところがない。あんまりちゃんと、考えられてない。

福祉避難所の歴史

国は、市役所に障害者支援班を置いて、普通の避難所で避難生活できるようにって書いてある。書いてあるけれども、普通の避難所で障害者支援班を置いて受け入れようなんて自治体は聞いたことがないです。つまり、役所として障害者支援班をつくれる力量があるかないかといったときに、ほぼできないというふうに見なしているんじゃないかと思います。障害者はみんな福祉避難所へっていう形で、動いてしまう。役所とすれば、介助の必要な人は福祉避難所へ行ってくればそれでいいんだということで安心をしてしまいます。

そこで、福祉避難所ってというのが、どう機能したかっていうふうことで考えます。阪神淡路大震災のときから福祉避難所は言われていました。でも、新潟県の1回目のときには福祉避難所なんていう言葉は、実際になかったに等しい。そのあとの能登の地震で、福祉避難所というのができました。これは、県が場所を決めて、そこに高齢者団体をお願いして、人を配置しました。一般の避難所で行って、介護がたくさん要るんだったら、一般の避難所では難しいねっていう人に、今度来てもらって、そこで介護をするという。これが、能登の地震で初めてできた公的な福祉避難所です。民間部門では、勝手に福祉避難所だったというところはいっぱいあるんですけども、公的避難所は初めてでした。そのあと、新潟県でも同じような仕組みでできてた。

東日本大震災での福祉避難所の実態

今回、福祉避難所が、特に注目されたのは、施設さんと市が、協定を結んで、「災害が起こったときには福祉避難所に来てくださいね」って言ったところが、福祉避難所になったというのが、今回の東日本で初めてなんです。機関を決めて、そこへ人を運んでと言うんじゃないくて、協定を結んだ施設自身が独自に、人を集めて福祉避難所を運営したっていうことでは、初めてでした。ただ、これも少し、事情があります。阪神大震災は明け方、早朝に発災したので、当然施設なんか開くなんていうところはどこにもありません。新潟の地震のときも休日でした。今回が平日の2時半ということで、いわゆる、デイサービスをやっている時間帯なんです。つまり、デイサービスをやっていて、ぼちぼち帰ろうかというときに、ぐらぐらときたもんですから、当然沿岸部に出る人を送って行くなんていうのは、もう津波が来るというのは、向こうは分かっているもんですから、「え、ちょっと待ってよ」と。ここで親御さんが迎えに来られた人は帰っていいですけども、迎えに来られない人はこのまま待機してください。ということで、職員も障害者も取り残されちゃったというのが現実なんです。福祉避難所で備えていたというわけではない。これから考えようかというような協定を結んだことはあったんですけども。福祉避難所となるには、やっぱり当然ケアする人間がいますね。ケアする人たちについては、近隣市町村から応援を求めというのが仙台のやり方だったんです。実際なってみたら、近隣市町村も被災していますから、どこからも応援がなしに、仕方なく、そこに行っていた人がケアせざるを得なかったというのが実情でした。「協定を結んでたから機能した」とは言い難い。

仙台の車いす利用者の初期対応

私たちのネットワークの関係で言いますと、仙台に、「CIL たすけっと」というヘルパーを派遣している事業所があります。そこは、当事者集会で会議中でぐらっと来た。蛍光灯は割れはしなかったけど、そのままドンとおっこってくる。表の自動ドアのガラスは割れる。机とかもぐち

やぐちゃになって、足の踏み場もない。みんなで表へ慌てて出ていく。「さあ、どうしようか」ととりあえずいっぺん、それぞれ避難所へ行ってみようって行ってみたらですね。体育館が、もう人の山。歩くというか、ね。電動車いすで歩けるというか、進むような道もない。3月11日は雪が降るなど、とても寒い日で、天井の高いだたぴろい空間にいてたら、このままじゃ、本当に凍え死ぬでというようになって、事務所に戻ってきてですね。とにかくもう事務所を片付けて、ここで寝るしかないね。ブルーシートで表の割れたところのすき間を埋めてですね、いろんなものを片付けて寝る。最初から毛布や布団があるわけじゃないので、車いすの人たちは、いったん地べたへ寝ちゃって、ぐらっと来たら、そこから起こしてもらって、また避難するっていうのは、とても怖くてできないって言って。「車いすのままでもいいよ」っていう形で、みんな、いすに座って夜を明かした。

2日目、3日目になってくると、もうさすがに、どうでもええよっていう気になって、もうこれではもう体がこう、疲れきってもたないよ。と、床にですね、家が無事なところもありますから、そういうところからいろんなマットレスとか、持ってきてですね。地べたへ寝ちゃって、もういざというときは、もう命がなくなっちゃってもしやあないでという覚悟で寝ちゃったというような、そういう形でしてた。避難所へいったん行ったものの、全然、住めそうにないから、もう見るなり帰ってきたとような状態がある。ほぼすべてのところでそういう同じようなことが起こっています。

福祉避難所には物資が来る

協定を結んでいるか、結んでいないか関係なく、福祉避難所と言われるところはたくさんあったんです。協定を結んでいるのと結んでいないのと何が違うかっていうと、物資が運ばれたか運ばれていないか。協定を結んでいけば、その日は届きませんが、翌日なり、3日目なり、誤差ありますけれども、食糧が届く、水が届く。協定を結んでいないところは全然届かないというような形でした。

新潟では、ある作業所が翌日から再開した。というのが、職員も被災しているんですけどね、障害の人が体育館へ行ってもどうしようもないだろうということで、それだったら、普段顔を合わせている仲間が集まったほうが気が晴れるじゃないかということで、みんなに集まってもらったそうです。そうすると、今度、物資が届かない。持っていったカップラーメンは非常に喜んでもらったんですが。協定を結ぶ、結ばないっていうのは、そういう物資が来るか来ないかということを見ると、ほぼすべての通所施設ですらですね、福祉避難所協定結んでおいたほうがいいんじゃないかと。場合によってはその、障害者が来る可能性もあるところがヘルパー事業所であっても協定を結んでおいたほうがいいんじゃないかというのが、私の実感であります。だいたいにおいてはね、行政は大きな法人に頼むんですよ。名古屋でもですね、福祉避難所協定説明会って、大きな法人を呼んで、「協定を結んでくれませんか」とうたっています。

福祉避難所のスタッフが集まるには時間がかかる

福祉避難所では障害者10人に1人分の人件費が出ますと、福祉避難所を提議に書いてあるものもあります。提議に書いてあるものですから。だから、変な話なんですけど、10人以上の障

害者が避難できるところはやってください。だけど、介助者については、各法人でお任せしますとなっています。その協定を見てみますと、市がお借りするのは場所です。市が人を派遣してくれるわけではない。国立リハで、「うちが何とか人を集めましょうか」と、言ってくれたら、市としては「あ、お願いします」というでしょう。1週間ぐらいたってボランティアが集まってきて、福祉の専門家がですね、国を通じて、動員が掛かってきてできるようになったら、開設されるでしょうけれども、最低でも、3日、4日で福祉避難所が開設されるとは思えない。ってことは、3日間、路頭に迷うわけにもいかないんで、3日間、4日間、場合によっては、1週間ぐらいですね。福祉避難所が開設されるまで障害者はどこに避難したらいいのっていうことになるわけです。

一次避難所での対応

そうなると、指定避難所みたいなところか、もしくは、さっき言ったみたいに、通所みたいな小さなところでもいいから、分散してても、ある程度職員が確保できる場所でやらないと、どうしようもないということになります。普段顔を合わせているメンバー、通所の施設を利用している人は行きやすいけども、普段どこも私は行ってない、昼間は家にいるんだ、あるいは、仕事に行っているんだという人は、行き場所がないわけですね。じゃあ、なんで学校へ行かないんだということで考えますと、私が住んでおります、仕事してました、大阪市の城東区というところで、福祉避難所に関するアンケート調査をしました。障害のある人も一つは、民生委員さんにアンケート調査をしましたら、民生委員さんは、「ぜひ来てください。指定避難所にやれることはみんなやりますよ。」と言ってくれる。で、障害者のほうにアンケートを取ると、「私は行かない」という。大阪市内の小学校は全部完全バリアフリーです。各学校に障害者用トイレまである。でも、行かない。つまり、物理的な問題で行かないのではなくて、人の関係としてつながっていないから行けないんだということなんです。

サービス以外の人間関係が必要

私の障害者の友達がぼやいていましたけども、「俺にはね、最近金のつながりでしか友達がいないよ」って。障害者同士はいろいろ友達してるんですけどね。健常者の友達って言ったら、ヘルパーか。あと、声が合わせるゆうたら、市場行って、何か買い物して、「ありがとうどうのこうの」で親しくなって。「今日は野菜安い」だのという関係はあるけども、でも、実際に、健常者に声掛けて、「飲みに行こうか」なんて言うたら、ヘルパーしか思い出さない。そんなふうにおっしゃってました。つまり、ある程度ヘルパーが充実したことで、無償でサービスを提供する人がいなくなってしまう。そういうふうな使われ方をする人がだんだんいなくなってきた、日常生活には困っていないけれど、地域で全く孤立をしているという人が、たくさん眠っているということです。高齢者に対するアンケートでは、今までなんか一人暮らしの高齢者は民生委員さんの方で、時々声を掛けてた。ただ、ある日、声を掛けられなくて、翌々日ぐらいに声を掛けて、またいなくて、心配して夜になって行ったら、その方がですね、「いやあ、ごめんね。今、デイサービスに通ってんだ」と。ということは、デイサービスに通うのを、いちいち民生委員さんに言わなくてもいいけれども、留守でもね、「あ、デイサービスか」と思っちゃったら、