

## 多様な避難形態の課題

研究分担者 横山 由香里（日本福祉大学社会福祉学部）

### 研究要旨：

本研究では、要配慮者が避難した場所やその形態に焦点を当て、支援策への示唆を得ることを目的とした。熊本県において支援関係者にヒアリング調査を実施した結果、要配慮者が指定避難所以外の場所に避難していたことが確認された。指定避難所以外の場所としては、支援的に提供されたトレーラーハウス等の他、車中泊やテントでの避難生活、倒壊の恐れのある自宅での生活をせざるを得なかったケースが示された。一般の指定避難所に関しては、バリアフリーの不十分さや、社会の理解不足など、多数の課題が挙げられたが、同時に、一般避難所での工夫や、近隣住民の協力によって要配慮者への対応力を上げていける可能性があることに複数の関係者が言及した。福祉避難所の拡充も重要だが、一般の指定避難所をインクルーシブなものにしていくことで、ある程度の要配慮者に対応できる体制を整えていくことが求められる。

### A. 研究目的

地域には疾病や障害、妊娠等により、様々な配慮を必要とする人々がいる。重症度の高い人はもちろん、軽度から中等度の疾患や障害を抱えた被災者に対しても、支援策を検討することが重要である。

東日本大震災以降、福祉避難所の重要性が一層認識され、全国で設置が進んでいる。福祉避難所の活用が期待されている一方、十分に機能していないという報告もなされてきた。高齢者や障害者等、今後さらに、地域で様々な人が暮らすことが想定される中で、災害時要配慮者の受け皿を考えることは重要である。そこで被災した熊本県の関係者にヒアリングをし、要配慮者の避難場所とその課題を整理することとした。

先行研究では、障害特性別に対応を検討したものが散見される。こうした障害別、配慮内容別の理解に加え、現場のマネジメントのためには、「場所」単位で、要配慮者の避難形態を示しておくことが有用である。

そこで、本研究は以下の3点を明らかにすることを目的とした。

- ①配慮が必要な住民がどのような場所に避難していたのかを確認すること
- ②各避難場所の課題や、避難によって生じた不利益を整理すること
- ③避難先で役に立った支援や必要な支援について整理すること

以上から、要配慮者に対する支援策についての示唆を得ることを目指す。

### B. 研究方法

熊本県地震後に要配慮者の支援を行った障害者支援団体や行政機関等にヒアリング調査を実施した。ヒアリングの協力機関は、熊本県、益城町、地域包括支援センター、社会福祉協議会、被災地障害者センター、身体障害者福祉協会、訪問看護ステーション、コミュニティラジオ局である。

研究班の構成員が分担して諸機関で調査を行い、結果の概要をまとめたデータを共有した。本報告では、そのデータを基に「多様な避難形態の課題」を整理した。

(倫理面への配慮)

調査の趣旨に加え、協力は任意であること、同意を撤回できること、個人が特定されない形式で公表すること等を口頭で説明し、同意を得た。本研究は、浜松医科大学倫理審査委員会の承認を得て実施した。

## C. 研究結果

### 1. 障害者の避難形態

一般の指定避難所に避難していた障害者もいたが、一般の指定避難所での暮らしが難しい障害者も多かった。しかしながら、福祉避難所に避難していた障害者は一部に限られていた。

実際には、障害者やその家族が、福祉避難所、一般避難所などの指定避難所以外に避難していることが確認された。指定避難所以外の滞在先として挙げた場所は、3種に大別できた。

1つ目は、支援的に提供された場所である。例えば、ウイークリーマンションやトレーラーハウス、キャンピングカーのような場所が支援団体などから提供され、個室での暮らしが必要な障害者、妊産婦が活用していたケースがあった。

2つ目は、住民がやむを得ず留まっていた場所である。例えば、テントや自家用車など用いて、庭先、地域のスペース、避難所の駐車場などに滞在していたケースがあった。また、集団生活を避けるため、壊れて人が来ない公民館で暮らしていたケースも報告された。

3つ目は自宅である。近隣住民が避難しても、自宅に残らざるを得なかったケースが報告された。

### 2. 避難先の課題とニーズ

#### 1) 福祉避難所

福祉避難所は、平時から高齢者をケアしており、災害時に多くの障害者を受け入れ

るキャパシティが不足していること、高齢者施設は妊産婦にそぐわなかったことなどが示された。

#### 2) 一般の指定避難所

指定避難所の課題が多数報告された。これらの課題は①バリアフリーや、個室を必要とする配慮者への対応が困難といったハード面の問題、②視覚障害者の安全確保や、聴覚障害者の情報保障といった支援不足の問題、③障害特性に関する理解不足の問題に大別された。

他方で、一般の指定避難所で、ホワイトボード等を活用して対応することやヘルプカードを活用することの有用性も語られた。また障害や疾病があっても、日頃付き合いのある近所の人の助けがあれば一般の避難所で過ごすことができる可能性も示された。

「避難所はもともと地域の人たちで一緒に避難する方がよい」「認知症があるために最初から施設に行った方がいたが、どんどん病気が進行された方もいるので、できるだけ元の地域の人たちに見守りなどを協力してもらって、地域性を壊さずに避難できた方がよいと思う」といった意見もあり、一般の指定避難所で地域住民の力を借りながら要配慮者を受け入れることへの期待が語られた。

#### 3) 指定避難所以外

共通の課題として挙げられるのは、公的な避難先に届く情報や食料が得られず孤立しやすいという問題であった。連絡手段がなくなる、情報が行き届かない、食料を得られない、近隣の人も避難してしまい助けを得られないといった課題が報告された。また、「支援」と称して家の片づけや手伝いをして金銭を要求する悪質な団体が、障害者や高齢者に接近することがあり、こうしたリスクにさらされやすいことも報告された。

行政や支援者は詐欺被害防止のために県のワッペンを使用したりしていた。また、震災前からの関係性がある人や活動実績のある人との連携が推進されていた。個人情報保護の観点から、行政から支援団体への情報提供には限界がある。一般の避難所で助けが必要な人を募っても、一般避難所には障害者が少なく、指定避難所以外の場所に滞在している要配慮者は支援からの網から零れ落ちてしまう状況もあった。こうした状況を緩和するために支援団体がSOSを受け付けるチラシを行政と連携して配布し、支援に繋がったことが役立っていた。

#### D. 考察

熊本県で要配慮者支援に関わった関係者へのヒアリング調査により、要配慮者が多様な場所に避難していたことが確認された。

一般の指定避難所ではハード面、ソフト面共にバリアがあった。福祉避難所の活用も考えられるが、一般の指定避難所で重度の障害者をスクリーニングし移送するという支援は、障害者が一般の指定避難所にいられないという状況では機能しにくい。また、福祉避難所は高齢者で飽和状態であり、要配慮者を受け入れる人的、時間的、空間的余裕がない場合も多い。そのため、福祉避難所にも行けず、指定避難所にもいられなくなった要配慮者が指定避難所以外の場所に避難していた実態が浮き彫りになった。

指定避難所以外でも、支援の一環で提供されたトレーラーハウスやウイークリーマンションの活用は有効な手段と考えられる。今後も柔軟な活用が望まれる。他方で、やむを得ずテントや自家用車に留まったり、壊れた自宅に留まったりする障害者とその家族も少なくなかった。こうした要配慮者を減らすことができるような対応が必要である。

今回のヒアリング調査では、一般の指定避難所での課題が多数挙げられた。同時に、

複数の関係者が、工夫や理解によって一般避難所での要配慮者への対応力を上げていけることにも言及した。例えばヘルプカードの普及や、ホワイトボード等の情報共有ツールの活用は、要配慮者や他の避難者への支援として有効と考えられる。また、避難所となる学校等の場のバリアフリーを促進し、インクルーシブな一般避難所にしていくことが求められる。

インクルーシブな避難所が増加すれば、福祉避難所の不足を軽減できる。実際、地域の人と一緒に一般避難所に滞在し、地域の人から助けを借りたいという要望が当事者から出ていたとの意見もあった。福祉避難所の拡充は重要だが、一般の指定避難所においてある程度の要配慮者に対応できる体制を整えていくことが求められる。

#### F. 研究発表

1. 論文発表  
特になし
2. 学会発表  
特になし

#### F. 知的財産権の出願・登録状況

1. 特許取得  
特になし
2. 実用新案登録  
特になし
3. その他  
特になし

