厚生労働科学研究費補助金（障害者対策総合研究事業）
「障害者の防災対策とまちづくりに関する研究」
平成 26 年度　分担研究報告書

障害（児）者の個人避難計画と避難所における
配慮ガイドラインの作成

地域当事者グループによる防災と交流活動

研究代表者　北村弥生　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　一木昭憲　チーム並木８

研究要旨

同じ町内に住む障害者約 10 名が防災と交流のための立ち上げた組織の１年間の活動を報告する。月１回の防災勉強会、地域防災訓練への参加、介助者の教習、障害者週間における活動報告、交流会などを行った。構成員の年齢は 50 歳代以上であるが、研究者と学生に加えて、町内会長、市民活動家などの支援者を増やして活動を展開中である。優先する活動を何にするかが、次の課題であると考えられた。

A. 研究目的

災害時に障害があると困難が増えることについては多くの指摘がある。避難すべきことが伝わらなかったり、避難行動がとれない、避難所に入れない、避難所での生活に不便が多いなどである。発生頻度が少ない災害時の対処方法は、災害の専門家も障害の専門家もわからないことが多い。また、障害種別と個々の生活により、災害時の対処方法も一律ではない。そこで、自助・共助・公助のそれぞれの視点で、障害者の災害時対処方法を明らかにする必要がある。

自助の視点からは地域の防災訓練への参加は、地域に障害者のニーズを知らせるよい機会と考えられるが、地域の防災訓練で障害者を見ることは少ない。過去２年間に、第一著者が埼玉県所沢市の地域防災訓練に参加した経験では、訓練参加人数が 500 名程度であっても自主的な障害者の参加は２～３名で、家族と共に行動し、特別な配慮を要求することはなかった。個人では、特別な配慮を自分で手配できず、要求もできないから参加しにくいと仮定すると、複数の障害者でお互いに助け合ったり、特別な配慮を手配したり、要求することで、防災訓練への参加や災害時の避難が可能になるのではないかと考えた。

所沢市では、並木町８丁目には市営住宅と県営住宅があり、それぞれバリアフリー住居があることから、障害者の人口比率が多いと考え、並木町８丁目在住で障害者団体の役員を務める A 氏に、地域の障害者で共に防災を考える組織をつくることを勧めた。A 氏は、第一著者が平成 24 年１月から開始した防災勉強会に毎回参加し、所沢市役所が主催する障害者団体の委員会でも、障害者の災害対策について意見を述べていたからであった。平成 26 年３月に、A 氏により組織が結成され、活動が継続しているため、１年間の活動を報告する。

B. 研究方法

防災を考える組織の活動を参与観察した。すなわち、組織の会合に参加し、録音・録画するとともに、求めに応じて、情報提供、支援者の手配、自主防災組織への連絡を行った。

（倫理的配慮）

本研究は、国立障害者リハビリテーションセンター研究倫理審査委員会の承諾を得て実施した。

C. 結果

災害に備えた障害者による情報収集・活動と交流を目的とした組織の名称は「チーム並木８（エイト）」とし、A 氏が知己のある障害者に声をかけ、平成 26 年度は防災勉強会の開催６回、所沢市地域防災訓練への参加、障害者週間に市役所ホールでの展示で活動紹介を行った。

１．防災勉強会

自主組織は、平成 26 年３月から、月に１回程度の防災勉強会を開催した。開催月、議題、障害のある参加者の障害内訳と数、障害のない参加者数を表１に示した。

開催場所は参加者の自宅から徒歩圏内で、主として公民館を使用し、休日に開催した。会場予約と開催案内は A 氏が行った。公民館は２階にあり、車椅子用のトイレがあることは利点であった。昇降機がついているが、休日には職員は１名で昇降機の操作を依頼することは難しく、記入時の支援を職員から受けることも見込めなかったため、３回目からは１階の会議室を利用することとなった。この場合は、トイレは車椅子用でなくても２階を使用するのが不便であった。出欠の連絡はない場合が多く、開催時間に欠席者に電話をして出欠を最終確認した。

表１　防災勉強会の開催月、議題、参加者数

開催	議　　題				人　数 （会場は並木まちづくりセンター）	
		肢体	視覚	聴覚	町内、支援組織	合計
26 年 ３月	課題共有	5	3	0	ボランティアふれあい1、国リハ２	8+3
７月	訓練日介助者への研修	1	3	0	ボランティアふれあい 2,国リハ 11	4+13
８月	訓練参加についての確認	2	3	0	国リハ１	5+1
８月	地域防災訓練	2	4	1	介助者１、手話通訳者２、国リハ４	7+7
９月	防災訓練振り返りと今後	2	2	1	町内会長２、市民組織１、国リハ１	5+4
11 月	障害者週間展示準備、 次年度計画					
12 月	障害者週間展示					
27 年 １月	新年会 （市民活動拠点）	4	3	0	町内会長１、市民組２、家族１、国リハ１	7+5
27 年 平均		2.7	3	0.3	町内会長２、市民組織１、国リハ１	9.8

２．地域防災訓練への参加

（１）地域防災訓練の概要

所沢市では、毎年、８月最終土曜日の午前に、市内の指定避難所約 60 中の 20 箇所で自主防災組織を中心とした防災訓練を実施している。訓練内容および運営方法は、それぞれの自主防災組織に委ねられているが、市役所職員も参加し、まちづくりセンター（公民館）も協力する。

チーム並木８のメンバーが参加する防災訓練は、８町内会が合同で行っていた。チーム並木８のメンバーは、概ね過去に防災訓練に個人で参加した経験があり、町内会長として参加した弱視者もいた。A 氏は毎年参加していたが、特別な配慮を要求したことはなかった。

第一著者は、公民館長に「複数の障害者が

参加すること、介助者として所属機関から学生が参加すること」を事前に伝えたところ、それぞれの所属町内会に連絡することを勧められ、２町内会に手紙で計画を送ると共に、チーム並木８のメンバーを介して連絡することを依頼した。

（２）会場確認と介助者教習

防災訓練で想定される困難を予想するために、６月に、訓練当日に介助する予定の学生とともに勉強会に参加し、会場（公民館に隣接する小学校）の確認と一次避難所に指定されている小学校の体育館の確認を、メンバー・学生とともに行った。会場の見学にあたっては、公民館長を介して学校に許可を求めた。休日であったが、体育館は競技試合に使用されており、鍵は空いていた。競技主催者に事前に見学を連絡し、当日は、入口とトイレまでの配置の確認を行った。

同時に、市内のボランティア組織代表と会員に同行を依頼し、防災訓練日に介助にあたる医療系専門学校学生に車椅子の移動補助と視覚障害者の同行支援の方法を１時間程度教習した。この時、当日の介助を担当する学生を決め、帰路は自宅まで同行して、訓練日の集合場所を確認した。

体育館には入口には３段ほどの段差があったが、体育館内からトイレへは段差はなかった。しかし、外からトイレへの入口は車椅子が侵入できない狭い通路を通り、階段もあった。

トイレは和式であったが、個室の外の空間には余裕があり、介助用のトイレを追加してカーテンなどで仕切ることで、車椅子でも利用ができると見込まれた。ただし、体育館からトイレの入り口にある小さなすのこをどかすなどの小さな修正は必要であった。

小学校の昇降口にはスロープがあり、校内から体育館へは段差なく移動できた。小学校の一番奥には外からスロープで入ることができるバリはフリーの部屋が近年作られていた。災害時に、体育館にいるのがよいのか、バリアフリーの部屋がよいのかの判断は、メンバーは即座にはつかなかった。バリアフリーの部屋は移動と個別性には優れていたが、体育館から遠く、情報と人員の確保に懸念が持たれたからであった。

（３）防災訓練への参加

自主防災組織代表に訓練前日に第一著者から挨拶の電話をした際には、「地域住民は何を手伝えば良いのか」を聞かれ、「初めてなので、障害者本人も何を依頼して良いかわからない。今回は、学生が介助を担当し、地域住民に何をしていただきたいかを明らかにしてから、来年、地域住民へのお願いをしたい。」と伝えた。

防災訓練当日は、町内会の集合場所（集会所）あるいは、自宅の前の広場に学生は待機し、訓練会場まで同行することとした。一例では、自宅前の広場に集合時間に現れないため、自宅のベルを押したが応答がなかった。この例では、参加者は自宅まで学生が来ることを予想していなかったために応答しなかったと推測される。自宅から同行したのは、平時には一人で移動できても、災害時には道路状況が変わっている可能性もあるため、どのように移動しているのか、災害時の移動の危険の確認をするためであった。

町内会の集合場所では、町内会員との会話はあったが、往復と小学校に移動してからは会話場面は見られなかった。

前夜からの雨のための地面のぬかるみやみずたまりについては、参加者からは「車椅子を漕がなくてよかったので、ぬかるみや段差も楽に進むことができました。たまには、人に押してもらうのもいいと思った(Sh)。」と回答され、介助者からは「足元が悪く、水たまりや地面のぬかるみを避けて注意して誘導する必要があった。」と回答された。

また、参加者のからは地域住民からの介助についての感想もよせられた。「自宅の隣の棟に住む知人から、防災訓練終了後に市営住宅の集会所に戻って来た時に、『車椅子を押してみたかった』と聞き、こんな機会でないと車椅子を押す機会がないため、次回に生かせたらいいと思った。この知人は、平成26年2月の大雪の時に自宅前のスロープから駐車場迄、雪かきをしてくれた(Sh)。」

見た目ではわからない小さな段差もあり、ここでは、後ろ向きで上がった。

訓練参加者は全部で 150 名程度であった。訓練では、前日の電話の内容が誤解されたことが介助者から以下のように報告された。「国リハ班として特別参加という説明があったために、町内会と別枠で並ぶことになり（写真の一番右の列）、住民は担当者がいるなら手出しは無用と思ってしまったようであった。次年度は、今回、抽出した補助事項を町内会に依頼することが望まれる。炊き出しの分配も初めは受けられなかったが、町内会

から提供された。」ただし、「チーム並木８として参加したため、障害者の存在を他にアピールできた。」「町内会の数名の方が気を配り、こまめに誘導の声掛けや配給物の提供をしてくださったので、訓練は円滑に進んだ。」という回答もあった。

防災訓練進行表
スケジュール
８：４５　各自治会　会場集合
９：００　参加自治会 紹介
　　並木　会長挨拶
　　参加関係者紹介
　　所沢市代表者挨拶
９：１０　避難者名簿作成訓練
９：１５　初期消火訓練
　　消火器による消火訓練
９：３５　救出・救護訓練
　　三角巾等による応急処置
　　心肺蘇生処置
１０：１０　給食訓練
　　アルファ米による炊き出し訓練
１０：３０　講評
１０：３５　訓練責任者挨拶
１０：４０　解散

訓練の参加方法については、介助者から５点、参加者から２点の課題が指摘された。介助者からの課題は「訓練は見るだけになってしまった。」「視覚障害の参加者はずっと立ちっぱなしだった。」「水分補給など相手の体調に気を遣えなかった。」「見学の時には、チーム並木８だけで固まらずに、町内会の人に声をかける努力をすべきであった。」「弱視の人は、広い校庭の中で、全体の中でどこにいるのか、どこで何か起こっているのかがわからなかったようだったが、うまく説明できなかった」「防災訓練のプログラムに、非常時における介助方法の紹介があると交流機会ができるのではないか？」であった。

参加者から報告された課題は「AED の機械は、音声で操作を指示するため、聴覚障害者は使用が困難であることに気付いた。」「家族が町内会の役員として訓練に参加したために、介助者がおらず、参加できなかった。近所の人に手伝ってもらうのが実際の時には必要だが、平時にも事故を起こすといけないので、外出をするのを我慢している。ボランティアを依頼したことはない。」が訓練後の防災勉強会で語られた。これらの課題に対して、防災勉強会では、「実際の時には、近所の人に手伝ってもらわないといけないので、日ごろから自然に声をかけあう付き合いをしたい。」「県営住宅では、お花見をしている。これを継続したい。」という案が出た。

（４）次年度、町内会に依頼したいこと（案）

チーム並木８での防災訓練への参加の結果、次年度の防災訓練で町内会に依頼したいことが７つ挙げられた。

１）集合場所（自宅近くあるいは集会所）から会場までの誘導［車いすを押す、視覚障害者の誘導］
２）会場入り口からの誘導［車いすを押す、視覚障害者の誘導］
３）見学する場所の提示（視覚障害者に）
４）文字表記の読み上げあるいは事前の情報提供（視覚障害者に）
５）音声アナウンスの筆記（ろう者に）
６）帰路の誘導
７）障害者に対する介助方法の紹介をする時間を防災訓練中にとること

４．チーム並木８の活動案

地域防災訓練への参加後の勉強会では、今後の活動が話し合われ、以下の４つの案が出た。

（１）所沢市の障害者週間で活動報告ができる機会を探る

（２）近隣の学校生徒（所沢中央高校、中央小学校）に協力を要請するための介助講座を出前する。社協のボランティア講座に登録する

（３）ボランティア組織による総合教育に当事者モニターとして参加する

（４）会場に弱視者用の誘導の印を付けるとしたら、どうしたらいいか検討する（点字ブロックに代わる、ライン、あるいは、事前に全体の見取り図を弱視者に情報提供する）

このうち（１）は実現させた。展示したポスターを図に示す。

D. 考察

同じ地域に住む障害者がグループで防災活動を行う例は、北海道の社会福祉法人である浦河べてるの家が 10 年前に開始した。一住民として町内会に支援を要請するのは抵抗感が大きいが、集団として、助け合ったり、要望を出す例として、この２者の試みを、今後、全国で活用できるかを考えるために、ここでは、浦河べてるの家の防災活動とチーム並木８の防災活動を比較する。

（１） 類似点

防災勉強会、地域の避難訓練への参加、活動の対外的発表、交流を重視する点では、浦河べてるの家とチーム並木８は似ている。対外的発表は、同じ研究者チームが支援していることも一因と考えられる。

（２）相違点（基盤と障害種別）

浦河べてるの家は、法人のグループホーム、作業所、共同住宅などの活動拠点において、防災活動以外に居住と就労という２つの基盤活動を持つ。また、基盤活動の支援者が防災活動にも関与している。さらに、障害種別は精神障害が基本である。

これに対し、チーム並木８では、同じ町内に住む障害者が新たに防災のために組織を作っており共通基盤には欠ける。立ち上げ時の支援者は、研究者と学生であり、常時、構成員と関わりがあるわけではない。しかし、A 氏などの構成員の呼びかけで、町内会長、市民活動のリーダーが、順次、活動の支援に加わった。また、障害種別は、肢体不自由、視覚障害、聴覚障害と身体障害の複数の種別にまたがっている。同じ避難所を使う障害者であれば、新たな障害種別であっても制限はないと推測される。

（３）相違点（自主避難訓練）

浦河べてるの家は自主避難訓練を活動拠点ごとに年２回行っている。これは、浦河での最大の危険が津波であり、まず、高台に避難して命を守ることから防災活動を開始したからである。

チーム並木８では、すでに、介助者への教習は実施した。地域防災訓練の参加以外に、具体的に何を優先して行うかは、今後の活動案として次年度に検討されると考えられる。

（４）相違点（年齢）

浦河べてるの家は、構成員の年齢層が 20 歳代から 70 歳代である。支援者も 20 歳代から 60 歳代までである。これに対して、チーム並木８では、立ち上げ時の構成員は全員が 50 歳以上であり、高齢化が課題と推測される。

E. 結論

・同じ地域に住む障害者が防災のための組織を立ち上げ、構成員と支援者を拡大しながら、地域防災訓練への参加、市内での活動発表を実現した。

・優先課題を何にするかは、今後の課題である。

F. 健康危険情報

特になし

G. 研究発表

1. 論文発表

なし

2. 学会等発表

1. チーム並木８（所沢市並木町８丁目）、荒幡町自主防災会、新所沢東連合町内会、バンダナ作成委員会、緑町けやきの会、よつばくらぶ、マルチメディアデイジー所沢、ふれあい、北村弥生，所沢市における障害者の防災対策活動．所沢市障害者習慣作品展示会．2014.12.所沢.