

指定避難所における障害者の合理的配慮について

2021年3月

特定非営利活動法人ゆめ風基金

はじめに

近年災害が多発しているが、障害者が一般の指定避難所が利用できず、車中泊、自宅あるいは親戚、知人宅で避難をしているという状況が続いています。

これは 1995 年阪神淡路大震災から課題となっていたことだが、改善が一向に見られないのが現状です。

本文書は、障害者が指定避難所における合理的配慮を受け、安心して避難できるためには、どのような合理的配慮が必要であり、また他にもどのような準備を進めていけばよいのかを明らかにするとともに、それを実践していくためのノウハウを提供していきたいと考えます。

1. これまでの災害と障害者の指定避難所での状況

阪神淡路大震災では多くの障害者が避難所となっていた学校では過ごせないと親せき、知人を頼ったか、あるいは前回指定を受けるような建物であっても、屋根が残っていれば、危険を承知で自宅にとどまる人も多くいました。また障害者が通う福祉施設が無事な場合は、その施設を避難所として利用していた障害者も多くいました。

ゆめ風基金の理事でもある福永氏は当時西宮市で被災をし、避難所がエレベーターもない教育センターの 2 階と知らされ、車いすでは 2 階は利用できないと行政と交渉し、ようやく 1 階を避難所と認めさせました。

指定避難所で避難できないと訴えた障害者の中には、病気でもないのに病院に搬送された例もありました。

その後の東日本大震災でも障害者が避難所にいる例はほとんどありませんでした。ゆめ風基金は東日本大震災の時には、岩手、宮城、福島 の 3 県に地元の障害者団体と協力して「被災地障害者センター」を設立しました。とりわけ宮城では全国から多数のボランティアに来てもらい、まずは避難所にいる障害者の確認をしました。しかし多くの避難を調査しても障害者の存在はほとんど確認できませんでした。宮城で被災地障害者センターの拠点となった「C I L たすけっと」でもメンバーの多くが、いったんは避難所へ避難していましたが、「ここでは障害者が暮らせない」と、2 時間ほどで避難所を出ていったと聞きました。親せき宅や知人宅に避難した人も多くいると聞きました。

一方で 3 度目に訪問した避難所で、「この避難所に障害者はいますか？」と尋ねたところ、受付の人は「ここには、いませんよ。」と答えた後ろに、ダウン症の子供がいたこともありました。またある避難所では何度も訪れていて、障害者がいないと判断したにもかかわらず、グラウンドのボランティアテントに混ざって、障害者の家族（5 人中 3 人が障害者）がいることが判明したこともありました。

一方熊本地震では様相が違っていました。訪問した避難所に次々に障害者がいることが判明したのです。これは全壊の家屋が少なかったことと、ある程度地域のコミュニティがあったことが要因と思われる。熊本地震では 2016 年 4 月 14 日と 16 日に地震が起こり、

熊本市は特に一部損壊の家屋が多かったのです。どの災害でもいえることですが、避難所には当初家屋が全壊、あるいは半壊して避難する人よりも、一部損壊で避難する人が数多いのです。そういった人たちはいったん避難所には身を寄せますが、昼間に家を片付け、余震が収まると家に帰る人が多いのです。このような人たちの中に障害者も含まれていたのではないかと思います。

ただしやはり多くの障害者指定避難所では暮らせないと、親せきや知人を頼った例も多かったようでした。

一方で知的障害を持つ子どもの親はほとんど避難所にいませんでした。熊本地震では車中泊で避難する人が多いと話題になりましたが、多くの知的障害者を抱える家族も車中泊で過ごしていたと思われます。熊本地震においても「被災地障害者センターくまもと」を地元の団体を中心に設立しましたが、その支援の対象に知的障害者を抱える家族はほとんどいませんでした。それは車中泊であったために、「被災地障害者センターくまもと」の支援情報がほとんど伝わらなかったためだと思います。

2.自治体における避難所での障害者への配慮

各自治体において準備されている「避難所運営マニュアル」には指定避難所における福祉避難スペースや要援護者に対応する班の設置などが書かれています。

要援護者を支援する班として、「福祉班」や「要援護者班」として独立して班を設置しているものも少しはありますが、多くは「救護班」の役割として、要援護者を支援すると書かれています。いずれにしてもそれらの班がきちんと機能すれば問題ないのですが、普段から障害者と縁がない生活をしている人たちが、障害者の支援を行えるかが疑問です。これは何も専門性のことを述べているわけではありません。一般の人たちでも障害者の支援をすることは十分可能です。しかし災害の時に「救護班」と役割分担された人が、要援護者のニーズを調べるという役割があることを自覚できるのかという問題です。

毎年避難所運営訓練を実際に避難所となるところで行い、福祉避難スペースを実際に設置し、障害者や高齢者のニーズを聞き取るまでやっていないと、なかなかできないことだと考えます。(実際にそういう訓練までしているところも少しはある)。

東日本大震災で、ある避難所にいた障害者から「洋式のポータブルトイレを持ってほしい」と被災地障害者センターに依頼があり、実際に避難所へもっていくと、その避難所運営をしているという代表者から、「個別のわがままな対応には応じていないので、持って帰ってほしい」と言われ、設置できなかったケースもありました。2013年の災害対策基本法改正では、避難所にきていない避難者へ必要な生活関連物資の配布、保健医療サービスの提供、情報の提供を盛り込んでいますが、その後に起きた平成27年9月関東・東北豪雨での常総市でも、避難所に来ていないという理由で物資をもらえない人はいました。こういったことはその後の熊本地震でも起きています。

国が法律改正をしても、自治体がマニュアルを作っても、実際に被災した住民にそういう

ことが浸透していなければ意味がないのです。

逆に訓練などをしていなくとも障害者が指定避難所でうまく過ごせた事例があります。熊本地震の時、益城中央小学校で一組の目の見えないご夫婦と一人の車いすを利用した女性障害者が避難できたケースです。ここでは元町会議員の女性が「自分は人の頭を乗り越えるような避難生活はおくりたくない」と、当初から通路をきちんと確保したうえ、ほかの女性たちとも相談をして、如何に避難所を快適にするかルール作りをし、談話コーナーや、子供のコーナーなどを設置し、障害者だけでなく、避難者みんなが快適に暮らせることを実現しています。また障害者と近隣住民が日頃からコミュニティがあったことも功を奏しているといえるでしょう。

東日本大震災では石巻市で市立中学校に通っていたTさん親子がその中学校で避難しています。Tさんのこどもは日頃から人工呼吸器を使用するほどの重度の障害を持っていますが、我が子のことをわかってきている人たちと一緒に避難したほうが良いと、日頃から通い合っている中学校への避難を決めたということです。

自治体の避難所運営マニュアルの中には、障害者へのトリアージを行って、福祉避難スペース、あるいは福祉避難所への移送を考えている事例がありますが、このトリアージには障害自体の重軽度を見る傾向が強く、地域の人たちとのコミュニティや避難所の人たちがどれだけ丁寧な支援ができるかといった要素が欠けているように思われます。

2010年にゆめ風基金では大阪市城東区から委託を受け、「福祉避難所計画のための調査」をしました。調査の中で、障害者、ネットワーク推進員（地域の福祉活動を積極的にすすめていく役割を持つ）、民生委員にアンケートを取りましたが、避難所での障害者支援に対して三者とも人的支援に最も不安を持つと答えています。

先に述べた避難所運営マニュアルではいずれも人的支援に関する記述が少なく、「ボランティアセンターに協力を要請する」「行政に協力を求める」と書いてあるのみです。東日本大震災で、被災地支援センターの人手が足りず、障害児童の世話をする人をボランティアセンターに求めたことがあります。ボランティアセンターにはそのような人材がいないので、協力できません」と断られたこともありました。ましてや行政には人手が足らず、福祉施設も自分のところで手一杯になっていることから、本当に人材が確保できるのかが疑問だと思えます。

2016年に障害者差別解消法が制定され、障害者への合理的配慮は行政の義務となりました。避難所の開設は自治体の責務ですから、避難所での「障害者への合理的配慮」についても自治体は運営を実際に担う自治会や防災組織等に具体的に示さなければならなかったはずですが、その後も自治体は「福祉避難所」の整備に重点を置き、一般の指定避難所についての障害者の合理的配慮を示さなかったといえます。

熊本地震の時に、先に示した益城中央小学校で避難した車いすを利用する女性障害者は、「避難所にヘルパー派遣をしてほしい」と相談支援事業所に頼みましたが、相談支援事業所は「避難所へは派遣できない。自宅に戻れば派遣する。」と誤った回答をしていました。

実際には避難所にもヘルパー派遣はできるので、避難所におけるヘルパー派遣を積極的に進めるのも人員確保の一つの方策と考えます。

国では2013年6月に災害対策基本法を改正し、避難行動要支援者の名簿作成を各市町村に義務付けしました。しかし「避難行動要支援者」の名が示す通り、名簿作成後個別支援計画を作成することが望ましいとしながらも、個別支援計画の内容はあくまで「避難方法」の個別支援計画であり、避難所での生活における支援計画には至っていないのが実情です。

実際には避難方法には困らずとも（例えば内部障害の人たち）、避難所では何らかの配慮が必要な人が多くなっていますが、こういった避難所での配慮については個別計画の作成項目がありません。

また避難所運営マニュアルの中には、事細かに障害別にトリアージや配慮の方法など、数ページにわたり記載されているものもあります。しかしマニュアルを記憶するには無理があるし、辞書的に利用するにしても個別の障害事情によって、そこに書かれてあることは変わってくることも多いと思います。

個別の障害のことは、障害当事者または親などからきちんと聞き取るか、障害者自身がほしい配慮についてあらかじめ文書にして手渡すなど、障害者側の準備を進めることのほうが重要に思います。障害者の中にはどのような支援をしてほしいのか、あらかじめ映像にし、スマートホンに記録している人もいます。

いずれにしても災害が起きたらどのように障害者支援を行うかは、事前にどれだけ相手と打ち合わせなり、コミュニティを取っているかが重要な課題であると思われませんが、ほとんどの避難所運営マニュアルにこの視点が欠けているのが現状です。

またどれだけ避難所を整備しても、整備したことが障害者に伝わらなければ、ほとんどの障害者は一般の避難所に行くこと自体をあきらめているのが現状です。

避難所運営マニュアルを策定するときから、障害当事者と一緒になって、当事者の意見を反映させることが重要だと思います。

3. 指定避難所における障害者への配慮について

(1) 基本的な原則

障害者に限らず、高齢者や、女性（妊婦や乳幼児を連れた人を含む）、外国人など、多様な人が避難する避難所としておくためには、基本的に次の4つの視点が必要だと思っています。

- ① 避難所の工夫
- ② 備蓄品の確認
- ③ 関係機関・専門機関との連携
- ④ 当事者との確認

以下に具体的な内容を示します。

①避難所の工夫

まず重要なことは避難所となる学校の体育館や教室などをどのように使うか、レイアウトも含め、決めておくことです。例えば体育館に通路と居住スペースを決め、必要なら更衣スペースや団らんするコーナーなどを設けることで、体育館の定員も決まってくると思います。通路については車いすでも通行しやすいように、1～2m確保します。また視覚障害者が移動しやすいよう、出入り口やトイレには、壁づたいに行けるように壁側の通路も確保するなど、いろいろな人の意見を聞いて、避難所となる小学校全体をどのように利用するのか、また定員を超える人が来た場合にどのような対応をするのかも事前に決めておくことが必要です。

②備蓄品の確認

障害種別や高齢などの理由によって、様々な福祉用具あるいは生活用品が必要なることがあります。しかし一般の人が利用しないので、必ずしも避難所に備蓄があるわけではありません。生理用品や紙おむつなども備蓄のある自治体とない自治体が存在します。三重県鳥羽市は「原則として食料などの備蓄は、個人で準備することとしている」として、食料すら十分には備蓄していないこのような自治体も存在します。

このような現状の中で、障害者に必要な備蓄品を普段はどこに備蓄しておくか、また障害者でなくとも、避難所で必要な生活用品をどう調達するかを事前に確認しておかないと、たちまち生活が立ち行かなくなります。京都でオストメイトの人が、自身のストーマ装具を避難所に置くため、自分でケースとストーマ装具を準備するので、避難所で保管してほしいと頼んだ事例がありましたが、教育委員会より許可が下りるまで1年かかったということです。備蓄品とは違いますが、薬を常用している人については、医薬品の調達もどうすればよいかを考える必要もあるでしょう。

ベッドや間仕切りなど最近では新型コロナですべての避難者の人数分をそろえる必要もでてきています。そういったものが災害時に何日目に調達できるかの検討も必要です。

また自治体の備蓄品は食料などが中心で、避難所の設営に必要な立て看板や受付用紙、避難者への注意書きなど、事務用品の備蓄がきちんとできていない自治体も多いようなので、設営に必要な備品も含めてチェックが必要です。

③関係機関・専門機関との連携

避難所の運営は原則自治会や町内会または自主防災組織によるものなので、外国人に対する通訳、あるいは聴覚障害者のための手話通訳などの人員がいるわけではありません。そういった人が来た場合の対応などはどこと連絡を取ればよいか、行政を通さずに直接連絡を取れるようにしておくことが大事です。

ヘルパーなどを含め人員確保とともに、人員が必要なくとも、自主防災組織等では対応できないことも相談体制を作っておくことが必要です。

④当事者との確認

最後に最も大事なことは、どんな避難者が来るか予想し、その避難者の意見が反映できるのかどうかも含めて当事者とよく話し合っておくことです。

障害者に限らず、高齢者、妊産婦、乳幼児を連れた人、外国人、女性、ペットを連れた人など幅広い人の意見を聞き、どのような避難所運営をすれば、より良い環境を作れるのかを話し合っておくことが大切です。

国では「避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針」（2013年8月作成、2016年4月改定）を作り、これまで以上に避難者が快適に暮らせる避難所生活を目指しています。我慢を強いる避難所から、快適に暮らせる避難所づくりに向けて、多くの人の意見を盛り込んだ避難所運営を目指すべきでしょう。

また障害者は避難所に行くよりも自宅にいたほうがましと、全壊判定を受けるような建物であってもそこにとどまる事例が多くありました。最近では自治体自身が避難所に行かず、自宅が無事なら自他での避難を促している状況もあります。ただ自宅にとどまった場合に、物資や情報が手に入らないという側面もあり、避難所に行く人もあります。災害対策基本法では先に述べたとおり、「避難所以外の場所に滞在する被災者についての配慮」も定めていますので、避難所を単に避難所と考えないで、避難支援センターとして位置づけ、避難所に来ないで、近隣に避難している人たちへどのような支援をするのか考えておくことも必要です。

(2) 避難所における障害者への合理的配慮について

ここでは障害種別ごとにどのような配慮が必要かということではなく、避難所運営面からみて、障害別にはこのような配慮が必要だということを考えてみたいと思います。

①受付…これまでの避難所では受付もせず、避難者が一斉に避難所に入り、少したって落ち着いてから避難者名簿を作るということが一般的でした。また受付名簿を作っても、住所や家族構成にとどまり、要配慮者に対して、どのような配慮が必要かということも聞いていませんでした。そのため東日本大震災や熊本地震でも、避難所にいる障害者が発見できずに、支援ができないことが多くありました。最近では新型コロナウイルスの影響により、健康状態をチェックする意味で受付をきちんとしようということが広がっていますが、障害者や高齢者等避難所で配慮が必要な人たちを受け付け段階で把握することが大切だと考えます。

②居住スペース…聴覚障害者や視覚障害者は情報が手に入りやすい体育館を望む傾向が高いと言えます。逆に補聴器を付けた難聴の人は体育館だと雑音が入りやすく、補聴器の電池が消耗しやすいため、比較的静かな教室を望むことが多いです。また車いすを使用する障害者だからと言って、福祉スペースを望むとは限らず、一般のスペースの中に、少し広めのス

ペースを作ったほうが、誰かの援助を求めやすいということで、そちらを望む方も多いと言えます。いずれにしても障害種別によってスペースを決めるよりは、本人がどのようなスペースを望むのかということをよく聞いて対応することが重要です。

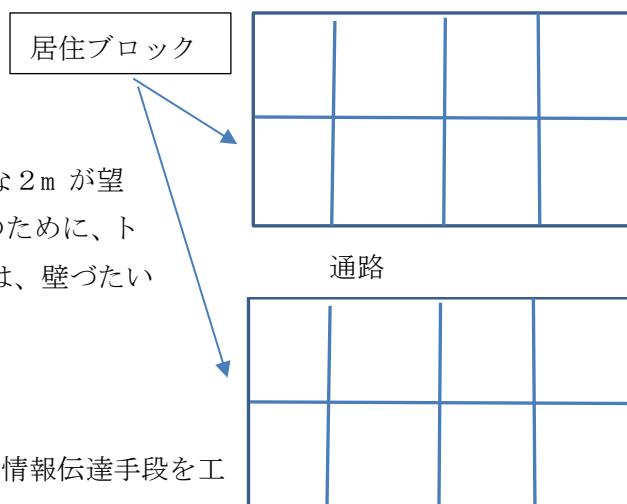
また精神障害者や知的障害者は多人数のスペースが苦手な人が多く、パーティションで区切ったスペースか、少数での避難が望ましいのです。また高齢者でトイレが近いなど、トイレ近くを希望するも多いのです。ある避難所では、トイレまで持たず。失禁してしまい、生まれて初めて紙おむつを使用することになったという高齢者もいます。どのような人がトイレ近くのスペースにするか、事前に決めておいたほうが良いと思います。

③通路

益城中央小学校で、障害者が地域住民の方と一緒に避難できたのは通路の確保が大きかったと言えます。通路は人の頭を乗り越えないで行けるような居住ブロックを優先して、残った部分を通路として使います。

居住ブロックの周りは通路とし、通路から直接自分の居住スペースに入れるようにします。

通路幅は車いすで対面通行が可能な2mが望ましいと思います。また視覚障害者のために、トイレや出入り口に行く導線については、壁づたいに行けるよう通路を確保します。



④情報伝達の在り方

聴覚障害者や視覚障害者のために、情報伝達手段を工夫する必要があります。まず聴覚障害者のためには、物資や食事の合図を声ではなく、文字で伝える必要があります。その他避難所でのアナウンスを文字化する必要があります。また運営側と当事者のコミュニティのために、文字を書いて消せるボード板のようなものがあると便利です。災害情報などについては手話言語・字幕付き放送「目で聴くテレビ」が視聴できる「アイ・ドラゴン」が準備できればより良い形になります。

視覚障害者についても、行政情報を壁に貼るだけでなく、どんな情報を新たに貼り付けたのか、視覚障害者に声で説明する必要があります。その他避難所の注意事項や避難所の全体図などをあらかじめ点訳しておくことが必要でしょう。

いずれも場合も wifi 環境が整っていれば、スマートホンなどに直接情報を伝えることも可能なので、行政としては避難所への wifi 環境を順次進めるべきだと考えます。

⑤相談窓口の設置

様々な障害者や高齢者などの要配慮者に対して、専用の窓口を作っておくことも必要で

す。ただニーズによっては避難所で応じることが難しい場合も出てくると思われるので、「3. 指定避難所における障害者への配慮について」で示したように関係機関・専門機関との連携が重要になってきます。

⑨福祉避難所の要請

現在の避難所では知的障害者や精神障害者への理解も進んでいないので、避難をしてきた障害者がかえってつらい思いをすることも少なくありません。またバリアフリーなトイレがないところでは車いすを利用する障害者が暮らせるはずもありません。障害が重いか軽いかではなく、様々な要因で現状の避難所では避難が難しい障害者がいることも事実です。そういった障害者のために早めに福祉避難所を行政に要請することも重要です。ただ障害者だからと言って、十分な配慮もせずに避難所から追い出すために福祉避難所を要請することは、あってはならないことです。

⑩（備考：障害者支援とは関係ありませんが）ペットへの対応

過去の災害では多くの避難所がペット不可ということで、ペットを連れた人たちが避難所に入れず、熊本地震では「自宅の軒先で避難をした」という人もいます。

室外犬では鉄棒などにつないで許可するところはあるけれども、室内犬はゲージに入れていても不可というところもあります。いずれにしてもペットを飼っている人は、災害での避難でペットがネックになって避難できないとは思っていませんから、災害になって慌てる人が多いものです。事前にペットを飼っている人には、ペット可となる避難場所を作っておくなど、事前対策をしっかりするように、あらかじめ注意を促すことが必要です。

最後に

障害者にしろ高齢者にしろ（外国人などもふくめて）、要援護者が災害時に困らないようにするためには、日頃から地域の人たちとどれだけコミュニティが取れているかが重要なことだと思います。

ただ最近では障害を持つ人たちと、持たない人たちとのコミュニケーションが極端に減っているのが現実です。そういう意味では障害者も参加しやすい防災訓練を実施し、防災訓練に参加した障害者が、ただ見ているだけに終わらないような工夫も必要です。

ゆめ風基金では避難所運営シミュレーションを作り、障害者と健常者が対話をしながら、障害者への合理的配慮を考えてもらうきっかけとなればと考えています。

また現在はコロナ禍によって、受付が充実したり、一人当たりの面積が大きくなったり、間仕切りやベッドが整ってきていますが、本来は新型コロナでなくともふだんからこういった避難所仕様にしてもらえると、障害者が避難しやすい避難所となることは確実です。新型コロナのためでなく、これが一般的になることを望みます。

さらに障害者は実に多種多様であり、視覚障害者とひとことと言っても、全盲の人、弱視

の人、視野の狭い人、色覚に障害のある人など多様です。聴覚障害だからといってもすべての人が手話を使うわけではありません。

町内会や自主防災組織の人については、毎年数少なくともよいので、多様な障害者の声をきちんと聴いてもらいたいと思います。また障害当事者の人にとっては、自分から積極的に町内のコミュニティを凶ることを考えてもらえればと思います。

また行政において、福祉避難所などへの避難についてスクリーニングやトリアージを考えているのであれば、障害は客観的な重度、軽度で社会性が決まるわけではなく、その人の日頃からのコミュニティのはかり方や、他人への説明力（支援者も含めて）によって、重度であっても指定避難所で過ごせる場合、軽度であっても過ごせない場合があることを理解し、適切な避難所への誘導をお願いしたいと思います。