

平成 30 年 6 月 1 日現在

機関番号：22604

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2015～2017

課題番号：15K03927

研究課題名(和文) 障害児者の受けた震災被害と支援に関する文献研究 既存の知見の体系化 -

研究課題名(英文) Literature research on earthquake damage and support received by handicapped people - Systematization of existing knowledge -

研究代表者

中川 薫 (Nakagawa, Kaoru)

首都大学東京・人文科学研究科・教授

研究者番号：00305426

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,600,000円

研究成果の概要(和文)：本研究では、震災に関する既存の文献や資料を収集し、障害児者の被災状況、防災策における今後の課題等について、時期別に、次のようにまとめた。1)平常時の取り組みでは、避難行動要支援者名簿、個別支援計画の策定、福祉避難所の指定、福祉避難所の周知、備蓄・人的支援の仕組みづくり、福祉避難所のあり方について。2)発災後の避難では、避難情報、避難支援、安否確認、個人情報保護条例の壁。3)避難生活では、障害児者にとっての一次避難所、福祉避難所の課題、避難所にいない障害者に支援物資が届かないこと。4)生活再建では、仮設住宅のバリアフリー化、孤立化、福祉サービスが受けられないこと、仮設住宅の立地、であった。

研究成果の概要(英文)：In this research, we reviewed the literatures on the disaster situation of persons with disabilities, future tasks in disaster prevention measures, and organized them as follows. In normal times, 1)to make the list of people who need support for evacuation, formulation of individual support plans, designation of welfare evacuation centers, 2)to inform the existence of welfare evacuation center, 3)stockpiling, human support mechanism, 4)style of welfare evacuation centers. In evacuation; 1)evacuation information, evacuation support, safety confirmation, 2)barriers of personal information protection ordinance. In evacuation life:1)primary evacuation centers for persons with disabilities, 2)issues of welfare evacuation centers, 3)the relief supplies are not delivered to persons with disabilities who are not in evacuation centers. In the rebuilding of the living; 1)barrier-free temporary housing, 2)isolation, welfare services cannot be received, 3)location of temporary housing.

研究分野：社会福祉学

キーワード：障害児者 震災 避難所 福祉避難所 文献概観

1. 研究開始当初の背景

日本は世界有数の地震国であり、近年でも阪神・淡路大震災、新潟県中越地震、東日本大震災などが起きている。また、将来的に、巨大地震が起こることも予測されており、有効な防災策の策定は喫緊の課題である。

本研究では、特に障害児者に焦点を当て、これまでの震災において、被災と支援の状況をドキュメント分析から明らかにしていく。というのは、東日本大震災において、障害児者の死亡率は全体の死亡率の約2倍に上がることが報告されているが、その高い死亡率の背景は明らかになっていない。今後の防災策の策定のためには、これまでの震災での被災状況、その時の支援の有効性と問題点について、分析することが必要である。

これまでの震災における被災状況、支援については、震災ごとに、当事者や家族、支援者、研究者の手記や研究報告、マスメディア、など、様々な資料で個別に様々な形で報告されてきた。しかし、それらを今後の防災策に活かせる形で整理、体系化したものは見当たらない。

2. 研究の目的

本研究の目的は、これまでの震災に関する文献や資料を収集して、障害児者の被災状況と、支援の有効性と問題点について分析し、既存の知見を整理、体系化することである。特に、防災策における今後の課題について、整理した。

3. 研究の方法

文献検索システム Cinii Articles, Cinii Books, を用いて、震災における障害児者の被災と支援の状況について文献を収集する。その際、学術報告だけでなく、障害児者と家族や、支援者、保健医療福祉専門職、ボランティア等による手記等も収集した。そして、それらの内容について質的分析ソフト MAXQDA を用いて整理を行った。

4. 研究結果

過去の震災において指摘された課題を、時期別に(1)平常時の取り組み、(2)発災後の避難、(3)避難生活、(4)生活再建(仮設住宅等)に分類した。

(1)平常時の取り組み

避難行動要支援者名簿、個別支援計画の策定、福祉避難所指定

福祉避難所の指定が先行して進められることが多いが、まず、避難行動要支援者名簿を確実に作成し、要支援者の数、属性、支援者とのマッチング、避難のための移送手段をどうするか等、個別支援計画の作成を進めることが先で、その後に福祉避難所の必要数を割り出し、福祉避難所の指定と備蓄等の事前準備を進めることが課題であることが指摘された¹⁾。東日本大震災では、高齢者の受け入れ施設に比べて、障害者の受け入れ施設は

少なく¹⁾、避難行動要支援者の属性を把握した上で、属性に対応した福祉避難所を指定する必要がある。

また、特別支援学校を福祉避難所に指定するよう希望する声が、当事者や支援者から数多く寄せられた。特別支援学校は学童期の障害児とその家族にとってなじみのあるバリアフリーな環境であり、また平時から備蓄を進めやすいということからも、福祉避難所に適していると考えられる²⁾。

福祉避難所の周知

東日本大震災では、障害児者とその家族は、福祉避難所の存在も知らない人も多かった。また福祉関係者の中にも福祉避難所のことを知らない人もいて、福祉避難所の周知が不十分であることがうかがわれる³⁾。

備蓄、人的支援の仕組みづくり

行政と地域内の福祉避難所が、物資の備蓄や人的支援の方法などについて協議し、他の社会資源を含め、役割の分担や連携の仕方を明確にしていく必要がある⁴⁾。施設が福祉避難所に指定されると、その施設は自己負担で窓ガラスの飛散防止等の対策や食料等の備蓄を行わなければならない仕組みとなっていて、このことが福祉避難所の指定の拡大を妨げていると考えられた⁵⁾。したがって、国等の財政措置を使い、必要な機材や設備等の整備を計画的に行っていくことが必要である。また、人的支援の仕組みづくりは、(3)

で述べるように最重要課題の一つとなっている。

福祉避難所のあり方について

福祉避難所は二次的避難所でのよいのか、という意見も出された⁶⁾。現行では、一次避難所に避難して、そこで生活することが難しいと判断された場合に、二次的避難所としての福祉避難所に避難できる仕組みになっているが、そもそも障害児者が一次避難所に避難できないため、この仕組みでは、二次的避難所としての福祉避難所にたどり着けない。またたどり着けたとしても、一次避難所を経由することで心身の衰弱を招きかねないこと考えると、最初から福祉避難所に避難できるようにした方がよいのではないかという意見も出された⁷⁾。

また、重層的な福祉避難所体制を作る意見も出された。すなわち、一次避難所の中に福祉避難室、より身近な場所に一次的福祉避難所、より専門的な二次的福祉避難所などを設置することも提案された⁸⁾。

その一方で、障害者を一般の避難所から福祉避難所に分離してしまうことはソーシャル・インクルージョンの観点から是非を問う意見も出された¹⁾。

(2)発災後の避難

避難情報、避難支援、安否確認

障害者の特性に対応した避難情報が提供されず、情報提供の方法の研究、確立が必要である⁸⁾。東日本大震災では、避難したくても避難支援がなくて避難できなかった人も4

割おり、自宅に取り残された人もいた⁹⁾。一方、避難支援、避難誘導を行なった人は家族・親戚が一番多く、次が福祉サービス事業者と続き⁹⁾、これらを見ると、今のままでは、地域からの支援を個避難支援計画の中に盛り込むことの困難が見受けられ、大きな課題となっている。

また、避難行動要支援者名簿を活用して、安否確認をする必要があるが、安否確認を確実に行うことのできるよう、避難行動要支援者名簿のバックアップ体制、クラウドでのデータ管理が求められる¹⁰⁾。

個人情報保護条例の壁

東日本大震災では、個人情報保護条例の壁が適切な支援を妨げた。自治体によって、個人情報保護法に対する態度に差があり、その過度な運用をはかる自治体では、災害時においても障害のある人の居住地などの個人情報が開示されず、障害のある人やその家族がどこにいるのかわからず、支援が行き届かないという事態が生じた。

一方、阪神・淡路大震災では、支援の必要な障害者の情報が、行政からある程度提供され、安否確認や訪問支援活動が行われた⁵⁾。今後、災害時の個人情報保護の問題について当事者を含めた検討が求められる。

(3) 避難生活

障害児者にとっての一次避難所

「避難なんてできない」¹⁾「周囲に迷惑をかける」¹⁾といて最初から避難を諦めてしまう障害児者もいた。かろうじて、一次避難所に避難してきた障害児者が直面したのはバリアだらけの避難所環境であった。聴覚障害者⁸⁾、視覚障害者¹²⁾にとっての情報伝達の問題、精神障害者にとっての服薬の問題¹³⁾、透析患者の水と電気の問題¹⁴⁾、自閉症の人にとっての異なる環境への適応の難しさ¹⁾、等である。特に、共通してあげられる困難がトイレの問題¹⁾であった。また、他の一般避難者とトラブルになること⁴⁾も報告された。

このことより、障害に配慮した一次避難所の設備的環境のあり方、障害児者家族へのサポートと障害について周囲へ説明してくれる専門家¹¹⁾、手話通訳者などのコミュニケーション支援者等を避難所に駐在させる⁵⁾ことなどの課題が指摘された。

福祉避難所の課題

東日本大震災では、福祉避難所の指定後の運営が施設任せになっていることが問題点として挙げられていた¹⁾。

i) マンパワーの不足

福祉避難所の運営における最大の問題は、マンパワーの不足であった。例えば、通所施設が福祉避難所になった場合、宿泊設備やスタッフの24時間配置は難しい³⁾。あるいは、施設の元々の利用者の介護という本来業務と避難者の介護の重複がスタッフの負担となった¹⁴⁾。加えて、福祉避難所に避難してきた一般住民への対応、施設に来たボランティアへの対応にも苦慮した¹⁾。そもそも福祉避

難所は、指定当初、あまり介助の必要のない身体障害者の受け入れが想定されており、介助の必要な重度の障害をもつ避難者や医療的ケアが必要な避難者は想定されていなかったため、介護マンパワー不足に拍車がかかった⁷⁾。このため、施設スタッフは施設を離れることもできず、自分の家族の安否確認もできないまま勤務し続けるという事態も生じた⁸⁾。

ここで課題となるのが、人材派遣スキームの確立である⁵⁾。障害に関する専門的な知識や支援のための技術をもつ災害派遣福祉チーム⁵⁾、介護職、専門職やボランティアを調整する人²⁾、次の居場所を考えるためのソーシャルワーカー¹⁴⁾があげられ、また、医師、看護師、保健師の巡回のしくみの確立⁴⁾が求められていた。

) 一般避難所との関係

福祉避難所に避難した一般避難者への対応、福祉避難所が一般避難所化して機能不全に陥る恐れをどのようにして防ぐかなど、一般避難所との関係については課題が多い¹⁾。

) 避難者の個人情報の不足

避難者の心身の状況、病名、処方等の個人情報がわからず、また混乱状況の中、本人や家族への聞き取りも難しく、ケアに困難が生じた。個人情報保護条例の壁はここにも存在した⁴⁾。

) 備蓄の不足

避難者が多い施設では、備蓄はすぐに底をついた。東日本大震災では、一般住民も福祉避難所に避難してきて、予想以上に消費が早く備蓄の食料では間に合わないという状況があった¹⁾。

また自然発生的に支援が始まって、行政との連絡がつかないまま、福祉避難所の認知がなされず、支援物質が届かないこともあった⁴⁾。物資の備蓄、非常用発電機の配備、食料、燃料等の優先配分など課題は残る。備蓄を単独で行うことが難しい場合、地域内の施設間で分担する仕組みづくりが必要である⁴⁾。

) 建物の設備に対する要望

プライバシーを確保できるような空間のニーズが多かった⁴⁾。

避難所にいない障害者に支援物資が届かない

食料品・日用品等の支給、必要情報の周知は避難所で行われるため、避難所を退去した障害者には支援物資が届かない事態が生じた¹⁵⁾。

(4) 生活再建（仮設住宅等）

仮設住宅のバリアフリー化

東日本大震災において、仮設住宅は、トイレや浴室に手すりが付けられ、また、希望すれば玄関にスロープが設けられる程度の配慮がされるだけで、バリアフリー化からは程遠い状況にあった¹⁶⁾。また、障害者の場合、スロープつきの家のようなものを希望し、何度も抽選に落ちるといことが起き¹⁷⁾、抽選の方法を平常時から考えておく必要がある。

ユニバーサルデザインの仮設住宅を初期から建設することが課題となる。

孤立化、福祉サービスが受けられない。

阪神淡路大震災では、仮設住宅への移住により、コミュニティが破壊され、もともとの人間関係がなくなり孤立した上に、買い物、医療、保健、福祉サービスの利用などの面で対策がなく、被災者は生命や健康を脅かされ、衰弱死、孤独死、自殺が相次いだ⁸⁾。

その一方で神戸市では、「ふれあいセンター」のような仮設住宅入居者同士の交流拠点が設置されたり、一般の仮設住宅入居者に対するきめの細かい支援サービスと住宅福祉サービスの対応窓口を一本化した「あんしんすこやか窓口」が設置され、これらは効果的であった¹⁶⁾。

仮設住宅の立地

仮設住宅が、市街地から離れた場所や高台等生活の不便な場所に建設され、障害者は孤立化、外出を控えざるを得なくなった。平常時から、仮設住宅の立地を計画しておくことが課題である¹⁶⁾。

今後の課題

収集した資料からは、特に福祉避難所に関する記事が多く見受けられた。障害児者にとって、福祉避難所は防災拠点になる社会資源であり、今後の課題として、福祉避難所に関してより詳細に分析する必要があると考えられた。

補注)紙面の都合上、本稿では引用文献を1箇所につき1つのみ呈示した。

引用文献

- 1)藤野好美・細田重憲(編)(2016)『3.11 東日本大震災と「災害弱者」 避難とケアの経験を共有するために』生活書院。
- 2)新井英靖・金丸隆太・松坂晃・ほか編(2012)『発達障害児者の防災ハンドブック いのちと生活を守る福祉避難所を』クリエイツかもがわ。
- 3)阿部一彦・阿部利江・渡邊純一・ほか(2014)「東日本大震災後に開設された仙台市内の福祉避難所に関する検討 障害者のための福祉避難所の課題」『感性福祉研究所年報』15, 107-117.
- 4)細田重憲(2014)「東日本大震災津波時における福祉避難所の状況と見えてきた課題」『月間福祉』97(4), 43-47.
- 5)全国社会福祉協議会 障害関係団体連絡協議会 災害時の障害者避難等に関する研究委員会(2014)「災害時の障害者避難等に関する研究報告書」全国社会福祉協議会。
- 6)吉田直美(2014)「災害時要援護者と福祉避難所の一考察」『日本福祉大学経済論集』47・48, 25-44.
- 7)阿部一彦・阿部利江・渡邊純一・ほか(2014)「東日本大震災後に開設された仙台市内の福祉避難所に関する検討 障害者のための福祉避難所の課題」『感性福祉研究所年報』15, 107-117.

8)東北関東大震災障害者救援本部・いのちのことは社編(2015)『そのとき、被災障害者は... 取り残された人々の3.11』いのちのことは社。

9)小山貴(2013)「陸前高田市訪問調査の実施」『ノーマライゼーション』33, 26-28.

10)災害時要援護者の避難支援に関する検討会(2013)『災害時要援護者の避難支援に関する検討会 報告書』, 1-60.

11)新井英靖・金丸隆太・松坂晃・ほか編(2012)『発達障害児者の防災ハンドブック いのちと生活を守る福祉避難所を』クリエイツかもがわ。

12)加藤俊和(2012)「多くの被災視覚障害者支援から取り残されていた... 私たちが一部把握できた“八割以上”の方々」『福祉労働』135, 56-62.

13)丹羽真一(2011)「災害時の精神障がい者支援のあり方をリハビリテーションの立場から考える」『リハビリテーション研究』149, 9-13.

14)清水貞夫(2012)「子ども・障害者と東日本大震災」『障害者問題研究』39(4), 310-315.

15)阿部一彦(2012)「東日本大震災後の障害者団体の一年と復興に向けたこれからの課題」『リハビリテーション』543, 29-32.

16)江原勝幸(2007)「仮設住宅生活期の災害時要援護者支援に関する考察」『静岡県立大学短期大学部研究紀要』21-W, 1-15.

17)八幡隆司(2011)「人権の視点から考える東日本大震災 東日本大震災における障害者市民支援活動と今後の課題」『ヒューマンライツ』285, 2-11.

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計 1件)

中川 薫, 山本 美智代, 「障害者が避難所にいない」 東日本大震災における避難所、福祉避難所の課題に関する既存の知見の体系化, 査読無, 41, 57-58, 2017.

〔学会発表〕(計 1件)

中川 薫, 山本 美智代, 「障害者が避難所にいない」 東日本大震災における避難所、福祉避難所の課題に関する既存の知見の体系化, 地域安全学会, 2017.

6. 研究組織

(1)研究代表者

中川 薫 (NAKAGAWA Kaoru)

首都大学東京、人文科学研究科、教授

研究者番号: 00305426

(2)研究分担者

山本 美智代 (YAMAMOTO Michiyo)

首都大学東京、人間科学研究科、教授

研究者番号: 00269515