

障害者の防災対策とまちづくりに関する研究

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

研究要旨

本研究では、災害時要援護者のうち対策が遅れている知的・発達障害（児）者を中心に、身体障害者（肢体不自由、視覚障害、聴覚障害、盲ろう）に対する災害準備と急性期・復旧期・復興期における情報提供と心理的支援を含めた福祉的避難支援のあり方を4つの側面から明らかにすることを目的とする。以下、特別に指定しない場合は全障害を指す。（1）東日本大震災被災地における発達障害（児）者とその家族に対して、災害時ならびに経過にそって浮かび上がったニーズを調査するとともに、地域の主体性に配慮して連携を開始している支援の評価を行い、時期に応じた支援マニュアルを作成する。（2）全国の発達障害者支援センターと当事者を対象とする調査により、東日本大震災の影響の全国的な経時変化を追跡し、情報提供マニュアルを作成する。（3）被災地で、地域の社会資源とニーズに基づいた要援護者の個人避難計画と避難場所における配慮マニュアルを作成する。東日本大震災で被害が多かった在宅および通勤・通学中の個人避難計画を優先して作成する。（4）知的・発達障害（児）者自身が災害・避難・避難生活について理解するための教材と教育プログラムを開発し、被災地における復興支援で成果を評価する。また、同じプログラムを身体障害者に拡張する。本研究の特徴は、当事者自らが災害と対処方法を理解し、「助けられる存在」ではなく「自己の役割を持った存在」として緊急時に主体的に行動するための確信と決意を持つための支援を開発することである。さらに、地震と津波への脅威を共有する環太平洋諸国間で研究成果を共有し、各国の実践を発展させるための国際ネットワークを構築する。

平成25年度には、5つの研究課題のいずれにおいても、災害前の準備が重要であることが指摘され、対処方法を蓄積した。平成26年度には、3年間の成果を整理する。

A. 研究目的

共生社会の実現に向けては、障害者等のすべての者が安全で安心して生活し社会参加できるまちづくりを進める必要がある。安心や安全の基盤となる災害対策では、東日本大震災の状況も踏まえ現状の取組みを検証し、災害弱者に対する対策を抜本的に強化することが求められる。特に、災害時の避難を迅速かつ適切に行うためには、情報へのアクセスが重要であるが、障害者は情報へのアクセスに制約がある場合が多い。

本研究組織は情報アクセシビリティの基盤となるマルチメディア電子図書国際規格の開発や評価を行うとともに、北海道浦河町と共

同してマルチメディア関連技術（GISやマルチメディア電子図書規格DAISY）を応用開発し、その成果を実証する等の研究に取り組んできた。

これまでの防災対策に関する知見を活かしながら、「共生社会」の実現に向けて、障害者の防災活動を通じて障害者が地域で暮らすまちづくりを進めるため、在宅・施設を通じて、すべての障害者が参加できる地域に根ざした防災活動の在り方に関して研究を行う。

B. 方法および結果

本研究では、災害時要援護者のうち対策が遅れている知的・発達障害（児）者を中心に、身

体障害者（肢体不自由、視覚障害、聴覚障害、盲ろう）に対する災害準備と急性期・復旧期・復興期における情報提供と心理的支援を含めた福祉的避難支援のあり方を4つの側面から明らかにすることを目的とする。以下、特別に指定しない場合は全障害を指す。

また、地震と津波への脅威を共有する環太平洋諸国間で研究成果を共有し、各国の実践を発展させるための国際ネットワークを構築する。

本研究は、すでに災害時要援護者支援に関する研究等で、申請者と協力関係にある発達障害情報・支援センター、日本自閉症協会、所沢市手をつなぐ育成会、所沢特別支援学校、板橋区役所防災部長、被災地の福祉施設・当事者組織、日本ALS協会、全国盲ろう者協会、日本障害者フォーラム、地域の防災組織、学校等の協力を得て実施し、作成したガイドラインと教材は協力組織と国リハHPを介して広報する。

本研究の特徴は、当事者自らが災害と対処方法を理解し、「助けられる存在」ではなく「自己の役割を持った存在」として緊急時に主体的に行動するための確信と決意を持つための支援を開発することである。

1. 東日本大震災における発達障害（児）者のニーズと有効な支援のあり方に関する研究（前川あさ美）

平成24年度から継続している被災地（岩手県、宮城県）での面接調査を支援者にまで広げて実施するとともに、語りから見えてきた「今回の震災時に足りなかったこと」、「震災を通して経験したこと、自分に起こったこと」を項目化し、質問紙によって発達障害を抱える子どもの保護者80名、彼らの支援者87名に調査を実施した結果の量的分析を報告し、その考察を行った。

まず、「今回の震災時に足りなかったこと」として保護者と支援者の回答に多少の違いはみられたが、①居場所、②情報、③物資、④理解という四点の問題が見出された。また、震災

後の経過とともに②ならびに③の問題は軽減・消失している様子がうかがわれたが、①については2013年においても、安心できる場（住居、地域、学校など）を確保できていない家族が多数存在していることが見出され、④については、震災前からの課題が増幅し、危機感をさらに強めている様子がみられた。

「震災を通して経験したこと、自分に起こったこと」は、面接で得られた語りをもとに項目を作製し、因子分析を行った結果、『自己受容と自己成長への気づき』『子どもへの感動と発見』『人生への感謝や価値観の変化』『他者との絆や地域交流の重要性への気づき』の4因子が抽出され、Post traumatic growthと類似した内容が見出された。こうした体験は、震災直後の様々な不足を体験したにもかかわらず経験していた。

また、面接ならびに質問紙の自由記述で見えてきた、震災から3年という年月が経ったことで体験するようになった新たな『サバイバーズ・ギルト』も注目される。

最後に、「未来の震災をみすえて心掛けておくこと」として①自分を守る力、そして防災教育の必要性、そして②経験を語り継ぎ、蓄積する必要性、がうかびあがった。平成26年度は調査結果をまとめる。

2. 知的・発達障害者に対する災害時の情報支援に関する研究（深津玲子）

災害準備期、急性期、復旧・復興期における情報提供のあり方を明らかにすることを目的に、全国の都道府県ならびに政令指定都市に設置されている発達障害者支援センター84か所へのインターネットを介した質問紙法による調査ならびに埼玉県内の市区町村への郵送法による調査を実施した。

主な調査内容は以下の4点であった。

- ・平成25年度に実施した防災・減災への取り組み
- ・「災害時の発達障害児・者支援エッセンス」

(発達障害情報・支援センター、平成 25 年 3 月) の認知度と活用方法

・本研究班で作成しているマルチメディアデ
イジー版「自閉症の人のための防災・支援マニ
ュアル」(日本自閉症協会)の活用方法

・地域の「防災マニュアル」、「要援護者支援
マニュアル」、「避難所運営マニュアル」での発
達障害に関する記載の有無・内容

発達障害者支援センターへの調査では 48 件
(56%) の回答があり、平成 25 年度には 9 か
所 (19%) のセンターが防災に関する何らか
の活動を実施していた。「災害時の発達障害
児・者支援エッセンス」の認知度は高かったが
活用度は低かった。デイジー版マニュアルはダ
ウンロードできなかつたセンターが半数近く
あつた。都道府県や政令指定都市の「防災マニ
ュアル」や「要援護者支援マニュアル」のうち、
発達障害に関する記述があると答えたのは 3
割程度であつた。

一方、埼玉県内の市区町村に対する調査には
35 件 (49%) の回答があり、平成 25 年度に
は 23 か所 (66%) が防災に関する取り組みを
実施していた。「災害時の発達障害児・者支援
エッセンス」を以前に読んでいたのは 4 割だつ
た。「防災マニュアル」や「要援護者支援マニ
ュアル」における発達障害に関する記述はきわ
めて乏しかつた。

「災害時の発達障害児・者支援エッセンス」は、
発達障害者支援センターには周知されていた
が、市区町村までは浸透していなかつた。また
「防災マニュアル」等に関しては、都道府県や
政令指定都市では発達障害に関する記述が不
十分ではあるが盛り込まれているが、市区町村
での記載はきわめて乏しかつた。

これらの結果から、今後、市区町村の「防災
マニュアル」や「避難所マニュアル」等にも発
達障害児者の視点が盛り込まれ、発達障害児者
のニーズに合致した避難所の環境設定や防災
訓練の方法となることが望まれる。発達障害情
報・支援センター及び市区町村を支援する立場

の発達障害者支援センターが、市区町村に対し
て、災害時の発達障害児者支援に関する情報提
供や支援をどのように行うかについて、「災害
時の発達障害児・者支援エッセンス」のさらな
る利用も視野に入れ、検討が必要であると考え
る。

3. 被災地における障害(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 (河村宏、猪狩恵美子、北村弥生)

本研究では、被災地における再度の災害に備
えた障害(児)者の個人避難計画の作成と、地
方自治体・自治会・地域福祉施設の協力を得て
地域における一次避難所あるいは福祉避難所
における配慮ガイドラインを作成する。

平成25年度は、3つの研究を実施した。第一
に、地域の避難訓練に障害当事者が参加するた
めの合理的配慮を明らかにするための試行を
行つた。車いす利用者3名、視覚障害者2名、
聴覚障害者4名に3つの小学校における防災
訓練に参加を依頼した結果、1)訓練の場合は、
それぞれヘルパー、ガイドヘルパー、手話通訳
者を同行することで、必要な情報と介助を受け
ることができること、2)障害者が防災訓練に
参加することによって、緊急時に支援を得るボ
ランティア候補者を得たり、自主防災組織役員
にニーズを具体的に示し、共同作業をおこなう
きっかけをつくることができること、3)緊急
時の確実な支援のためには、地域住民の理解と
支援技術の獲得を促す必要があることが示唆
された。

第二に、避難所で車いす利用者、特に、脊髄
損傷者が褥瘡の心配なく使用できるベッドを
選択するための参考に、簡易ベッドと簡易マッ
トについて臥位での接触圧測定を行つた。その
結果、欧米諸国で常用されているキャンプ用の
ベッドと国内で2000円未満で購入できる携帯
用のエアマットの組み合わせが最も接触圧が
低かつたが、幅が50センチ程度と狭く、移乗が
不安定であるという難点があることがわかっ

た。

平成24年に引き続いて行った全国における要援護者の個人避難計画の先行事例の調査では、1) 首都圏の定住型マンションの自治会による要援護者支援、2) 前年度に調査した愛知県名古屋市の社会福祉法人AJU自立の家に隣接する自治会における防災活動、3) 東京都在住の一人暮らし人工呼吸器装着者による自助体制(前年度)の発展と共助体制の構築を調査し、自助、共助、公助が互いに相乗効果を生じることが示した。

さらに、被災地等における災害時の要援護者支援状況を調査する準備を行った。事前の情報収集では、訪問学級に対する支援準備はあまり進んでいなかったが、平成26年度には、全国の訪問学級を備える特別支援学校への調査により、災害対策の進捗状況を明らかにする予定である。また、平成26年度には、地域避難訓練にて自主性を強めた障害者参加を行う。

4. 障害(児)者を対象とした災害事前訓練の開発(北村弥生、前川あさ美)

障害(児)者が、「助けられる者」としてではなく、主体的に避難訓練・避難行動に取り組むための確信と決意を持つための教材および訓練を開発する。

発達障害を抱える子ども本人が、あるいは家族とともに主体的に取り組める防災ツールとしての「守るカード」のiPad用のアプリケーションソフトの開発を開始した。これは、自己理解や他者とのコミュニケーションにも有効なツールとなると考えられた。

また、経験を語り継ぎ、蓄積することを実行するために、被災地の保護者及び支援者と協力して「発達障害と災害」(16ページ)を作成した。

日本自閉症協会に研究代表者が協力して作成した「自閉症のひとのための防災ハンドブック」を素材にしたマルチメディアデジ版(日英)は公開の準備中である。

さらに、発達障害の大学生を対象に想定した

「防災実践ハンドブック」(36ページ)、地域住民のためのリーフレット3種類(A4サイズ1枚、両面3つ折り)を作成した。

作成した教材は、個々の対象者の生活圏内での実践と連携させた教育プログラムを実施し効果を検証する他、インターネットを介して公開し、活用を促す計画である。

5. 災害要援護者支援研究に関する国際比較研究(河村宏、浜田麻邑、池松麻穂、北村弥生)

平成24年度に引き続き、米国連邦緊急事態管理庁FEMA(Federal Emergency Management Agency of the United States)のOffice of Disability and Integrated Coordination(ODIC)およびNIDRR(National Institute on Disability and Rehabilitation Research)との国際的な連携の場を持った(平成25年9月)。そこでは、要援護者に関して日米で共通する災害時避難支援と情報提供における課題を解決するために、平成27年3月に採択される国連世界防災会議の次期長期目標に「障害」を記載することを目標とした活動に協力することが合意された。

平成26年4月には、仙台において、国連ESCAP、リハビリテーションインターナショナル、日本財団の主催により開催される長期計画への提言を採択するSendai Meetingで、研究の知見を提供するとともに、国際的な動向に関する情報を収集する。

また、平成25年度には、平成16年12月のインドネシア地震による津波の影響があったインドのスワミナーサン研究財団から情報教育部門長(ソーシャルワーカー)ナンシー・アナベル氏が来日した機会に、浦河町と仙台市の障害関係者の交流会に参加を得て、災害対策の国際的な普遍性と特殊性について意見交換を行った。その結果、事前準備の重要性は共通していることが認識されたが、社会構造(インドのカースト制と日本の町内会)には差異があり、それぞれの対処方法の困難について情報交換

を行った。

平成26年度には、平成25年のフィリピンでの台風被害の記録をアクセシブルな規格で保存する活動に協力するほか、3年間の成果を環太平洋の障害に関する会議で発表し、さらなる連携を構築する。

<倫理面への配慮>本研究のうち調査に関しては、国立障害者リハビリテーションセンターおよび東京女子大倫理審査委員会の承認を得て行った。

C. 結論

5つの研究課題のいずれにおいても、災害前の準備が重要であることが指摘され、対処方法を蓄積した。平成26年度には、3年間の成果を整理する。

D. 健康危険情報 なし

E. 研究発表 巻末刊行物参照

