

## 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。

平成24年度には、被災地においても次の地震および津波被害を被災地および他地域が防ぐための災害準備が希求されていることが明らかになった。

### 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の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）

東日本大震災被災地（特に宮城県）における障害（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。平成24年度には、発災以来、研究分担者（前川あさ美）が毎月、被災地を訪問して行っていた支援者に対する研修と被災者に対する支援を継続しながら、ニーズの時間変化を把握し、仮説を設定して研究デザインを構築する。平成25年度に調査を実施し、把握されたニーズの時間変化を実証する。平成26年度には、発災から3年間におけるニーズの変化と対処方法を整理しマニュアル化する

る計画である。

平成24年度には、被災地の支援員と発達障害の家族被災者との情報交換を行い、一年経って現れたアニバーサリー反応の意味とそれに対する対応、震災直後にみられた発達障害をはじめ多くの障害をもった子どもたちのいわゆる「いい子」という状態の意味、定型発達の子どもの見られる「ごっこ遊び」と発達障害の子どもの見られるポストトラウマティックプレイの違いと共通点などについてもいくつかの仮説を設定した。また、被災地でも、東日本大震災の記憶と堤防が壊れた状態での次の津波への恐怖が強く、次の被害を防ぐための事前準備が希求されたことから、平成25年度には、発達障害児と母親を対象とした災害準備教育のあり方を検討する。

## 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）

東日本大震災では、発達障害情報・支援センターは、発災3日後（土日はをさんだ月曜日）から災害時の発達障害児への支援に関する情報提供をインターネットから開始した。本研究では、国の発達障害に関する情報センターの役割が、東日本大震災において果たせたのか、課題と対処方法は何かを明らかにすることを目的とする。また、発達障害情報・支援センターが集約する全国の発達障害者支援センターに災害時に期待される役割を明らかにする。

平成24年度には、全国の発達障害者支援センター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調査し、平成24年2月よりも平成24年11月の方が、全国的に発達障害支援センターに対する災害に関する問い合わせが増えたこと、平成24年度には44%の支援センターが防災に関する何らかの活動を実施していたことを明らかにした。また、多く認知されたのは「自閉症の人のための防災ハンドブック」（日本自閉症協会、2008）98%で

あり、発達障害情報・支援センターからの情報は2番目に認知され76%、被災地でチラシを配布したためと考えられた。

東日本大震災ビッグデータの解析結果では、発達障害情報・支援センターが発災3日目から実施したインターネットを介した情報発信へのアクセス数とツイッター上での関連発信(全部で114件)が同期したことを明らかにした。さらに、ツイッターで検索できた発達障害に関するデータ12,185件(全ツイートの0.006%)のうち当事者の家族からの個人的な要望は22件と少なかったことが明らかになった。

これらの結果から、以下の4点が示唆された。

1) 発達障害情報・支援センターおよび全国の発達障害者支援センターは災害時および災害後の相談に応じる準備が必要であること。2) インターネットが大災害時における有効な情報流通のための手段となるためには、平時における持続的な情報発信が必要であること。3) 情報発信の仕方についての訓練が支援センターなど機関だけでなく支援を求める個人についても必要であること。4) 発信された情報をリアルタイムに検索できるような仕組みの準備や被災地の外からそれらの活動を支援する専門家の存在が必要であることも示唆された。

平成25年度には復興期における情報支援のニーズに関する面接調査を被災地および被災者の転出先の発達障害者支援センターおよび当事者を対象に行い、平成26年度にこれらを総合し今後の災害時情報支援ガイドラインを作成する。

### 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24年度は、全国における要援護者の個人避難計画の先行事例を調査した。具体的には、2) 北海道浦河郡浦河町の社会福祉法人 浦河べてるの家における当事者主体の地震・津波避難訓練、3) 愛知県名古屋市の社会福祉法人AJU自立の家における利用者の安否確認計画、1) 埼玉県所沢市荒幡町内会における災害時要援護者支援要領、4) 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を調査し、いずれの場合も避難行動そのものの具体化と地域における互助体制の構築が課題であることを明らかにした。また、所沢市における一時避難所などの資源を地図上に表示し、避難計画を立てるための地理情報の活用方法を提示した。平成25年度には、被災地等のモデル地域における災害時の要援護者支援状況を調査する。また、先行地域で開発した個人避難計画の具体例の実現可能性を地域防災学習会で検証する。平成26年度には、地域避難訓練での実証を行う。

### 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訓練を開発する。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」および「まもるカード」、SOSカード簡易版を素材に、マルチメディアデジ版等を作成し、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。効果検証としては第三課題と連携して、地域の避難訓練において一次避難所あるいは福祉避難所までの単独あるいは隣人との移動が可能となることを目標とする。平成24年度に教材と教育プログラムの素材の開発を行う。すなわち、東日本大震災で発達障害児者及び支援

者に最も活用された「自閉症の人のための防災ハンドブック（本人・家族編）」のマルチメディア・ダイジー版とその英語版を作製した。また、障害学生を対象とした防災ワークショップを行い、災害時に関する基礎知識を提供するとともに、予想される危険についての認識が薄く、予備知識も少ないことを確認した。

平成25年度には、被災地等における教育プログラムの試行を、平成26年度に地域避難訓練での実証を行う。被災地及び避難所では、単一の障害だけを特化することは現実的ではないため、地域において多種の障害や要援護状態に有効な支援を行うための方策を事前に準備し、有効性を確認する。

## 5. 災害要援護者支援研究に関する国際比較研究（河村宏、北村弥生）

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)部長に面談し、米国における障害とリハビリテーション研究費の配分機関であるNIDRRにおいて関係者のワークショップを行い、要援護者に関して災害時避難支援と情報提供における課題が日本で共通することを明らかにした。ODICでは、発災時24時間以内に2000人を収容するための事前協定の締結と災害と避難に関する情報提供に関する整備が行われていた。また、当事者および当事者家族が計画作成に参加していた。

国連防災会議と過去2回の国連防災会議は日本で開催され、第3回(平成27年)も日本での開催が決定している。しかし、過去に策定された「横浜戦略」「兵庫行動枠組」では、障害者および災害時要援護者に関する記載はなかった。第3回で採択される行動目標に要援護者支援記載されることを目指して、米国NIDRRとのワークショップを継続することが合意された。

平成25年度には、米国との連携の他に、2004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に、日本での防災経験を技術移転し、災害対策の国際的な普遍性と特殊性を明らかにする。平成26年度には、3年間の成果をまとめる。

<倫理面への配慮>本研究は、国立障害者リハビリテーションセンター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た。平成25年度には、個人避難計画を中心とした事前準備の事例蓄積を各分野において整備することを目的とする計画である。また、特に、緊急性が高く、孤立が指摘された訪問学級児童・生徒・教員への対策を追加する。

## D. 健康危険情報 なし

## E. 研究発表 巻末刊行物参照

