

## 寝屋川市障害者団体協議会の防災アンケートに関わって

増澤 高志

(生活工房 補助具・福祉機器研究所代表  
立命館大学・佛教大学 非常勤講師)

### 1. はじめに

このアンケート調査に関わっての感想・意見を若干述べさせていただきます。

まず、このアンケートの意義について考えたいと思います。何よりも、一つの行政内で横断的に障害者団体が集まり、連携して防災・災害に関わってのアンケート調査を実施した例は、全国的にもあまりないと思われます。その意味でも貴重な調査であると考えます。

また、アンケート調査の基本的な目的は、仮説の検証や現状を把握することではありませんが、アンケートを実施することにより、記入者にアンケートに関わる課題を認識してもらうという役割を果たした事も大きな意義であったと思います。

今回のアンケートにより、関係者の防災に関わっての意識や現状を知ることができたことはもちろんですが、併せて、アンケート調査の自由記載には「このアンケートは意識を持つきっかけになった」と書かれた方や、「アンケートに答えていて、避難場所を見たことがなく、わからないことばかりです。災害が起きたときが心配」等とあり、アンケートの実施により、課題を具体的に認識された方もいらっしゃいました。

その意味では、アンケートの結果からの現状把握・課題の整理をして関係者で共有し、今後の課題の解決を進めていくという主催者の側からの動きだけではなく、アンケートに答えて頂いた方自身が、アンケートに記入する事により生まれた「意識」や「心配」を具体的に払拭し、防災や災害の発生も織り込んだ、安心して暮らし続けることができるまちづくりに繋がる取り組みとなる大きな力、きっかけとすることができるのではないかと考えます。

次に、アンケート調査の結果を概観してみたいと思います。

まず、240名の肢体不自由、視覚障害、聴覚障害、内部障害、難病、知的障害、精神障害の方、家族の方が、防災に関わって、一つのアンケート用紙に横断的に協力頂けたことは、とても貴重なことであると考えます。実際の災害現場においては、障害のある方とない方との関係だけではなく、それぞれの障害により課題とその解決方法が違い、時には相反する事もあり得ます。その意味では、災害が起こる前に、このアンケートにより、それぞれの課題が一定明らかになり、自分の課題を解決すること、見通しが持てることももちろん重要ですが、発災時には様々な余裕がない中で、少しでもお互いを理解しての避難・避難生活をしていくためには、事前の準備が欠かせないと思います。そのための事前の準備の一つとして、このアンケートを通して、同じ設問でも障害により、個々により答えが

違うこともあるということ相互に認識し合い、その上に立って、それぞれの課題とその解決方法をお互いが理解し納得して作り出していくための共通の土俵として、このアンケートが大きな役割を果たすことができる可能性があるのではないかと考えます。

また、障害及び年齢別の集計を見ると、知的障害の方は学齢期を中心とした若年層が多く、他の障害の方は高齢域の方が多いように思われます。そのことは、現時点での課題の把握ももちろん必要ですが、数年後には若年層には自立の課題、高齢域の方には介護の課題が大きくなると想像され、その中に防災の事も織り込む必要があるのではないかと考えます。その意味でも、数年後に改めて同様の調査の実施による課題整理が必要かもしれません。

次に、具体的な中身について触れさせていただきます。

## 2. 【災害が起こる前に】

避難所の認知度については、81%余りとなっています。他地域で実施された防災に関わった調査と比較しましたが、例えば、平成24年6月に実施された岐阜県の「地震・防災に関するアンケート調査」の「自宅近くの指定された避難所・避難場所をご存じですか。」には85.8%の方がはいと答えておられるのをはじめとして、避難所の認知度は概ね8割程度あり、平均的な数字ではないかと思われまます。

また、避難所までのルートの確認については、約6割の人が確認をしておられ、避難所を知っているというだけでなく、実際に何らかの形で行動しておられるということはそれだけ関心が高いものと思われまます。

しかし、その避難所に入ったことがあるか、については、特に聴覚障害の方は二割に満たず、同じく、聴覚障害の方による避難所生活での問題点についても二割に満たない人しか挙げておられません。やはり、具体的な体験が無いと問題点も明らかにはなりにくいものと思われまます。その意味でも、何らかの形で避難所に入って体験する必要があるのではないかと思われまます。

避難所に関わった具体的な問題についての記載は、手話通訳者の有無や音声ガイド、点字ブロックの有無、段差等、自分自身の障害に関わった具体的な課題を挙げておられるのと合わせ、感覚過敏やパニック、こだわり等への不安など、知的障害、発達障害（特に自閉症）のお子さんのお母さんの記述ではないかと想像される問題が多く挙げられていました。

実際、阪神淡路大震災や東北大震災においても、特に自閉症の方とその家族の方は、障害に対しての理解の有無や、ソフト面・ハード面のいずれの支援も不足している中で、結果として周りの理解を得られない事などにより、避難所での生活をあきらめ、車の中やライフラインが途絶えた自宅での避難生活を余儀なくされた方が多くいらっしゃいました。

ところが、情報も支援物資も避難所止まりであり、当時の状況下では何重にも困難を抱えておられました。

他の障害の方も、もちろん明らかになったそれぞれの障害に対しての課題の解決、個別の課題の解決を行っていくことは当然必要なことです。しかし、自閉症・発達障害の方は、音や光等、感覚との関わりやこだわりなど、個別性が高く、すぐには周りの人に理解されにくい場合があります。

また、別項の【災害が起こったら】の避難所に行けない理由の中に「行きなれない場所は子どもがパニックになるので行けない」（自閉症のお子さんと推察）と記述している方がおられますが、場合によっては「行きなれる」事により、パニックを防ぐことにつながる可能性もあるかもしれませんし、実際に「訓練」等を行うことにより、避難時や避難生活時の課題を明らかにし、周りの理解を得ることにつながる可能性もあるのではないかと思います。

併せて、知的障害、精神障害、聴覚障害、内部障害、難病、そして、弱視の方も一見しただけでは障害の有無がわかりにくいいため、周りの理解や必要な支援が受けにくい場合があります。

いずれもあきらめずに周りの理解を広げ、個別の課題を明らかにし、解決していくためには、行政が間に入るなど、具体的な支援・対策を行うことも含め、事前の対応が必要ではないかと考えます。

また、発災時には多くの方がひしめき合い、混乱している状況の中では予測できないことが起こりうる可能性があります。それらの対策の一つとしても、昨年6月の災害対策基本法（以下、災対法）の改正を受けて8月に内閣府から出された「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（以下、避難所取組指針）」において、「指定避難所については、事前に避難所となることが決まっていることから、必要な場合に要介護高齢者、乳幼児世帯、障害者世帯、感染症患者等が個室に入所できるよう、あらかじめ福祉避難室用のスペースについて考慮しておくこと。」となっているなど、各行政に対応が求められています。

しかし、「障害者・家族にとっての防災課題検討会」が昨年9月に、大阪府下の自治体に向けて実施した「障害者と防災に関する自治体アンケート（以下自治体アンケート）」の寝屋川市の回答は、一次避難所に福祉避難室の設置の予定はないとしておられます。

「避難所取組指針」においての福祉避難室にかかわっての記載は、先の東北大震災の教訓を活かして、一般の避難所においても一定の対応ができるようにしたものであり、行政に具体的な要望を行っていく根拠となるものと考えます。

また、避難時の支援の必要性については、全体の約7割の方が必要であると考えておられます。しかし、全体のほぼ半数の方が、近所の方は自分自身が避難をする際に支援が必要であることを知らないであろうと答えておられます。もちろん、知られたくないと考えている方もおられるでしょうが、知ってほしい、発災時には支援してほしいと思っておら

れても、どうして良いのかわからない方もいらっしゃるであろうと考えます。名簿の作成を基にした個別の支援計画と合わせ、発災時に生きる複数の支援体制も必要かと思えます。そのためにも、近所の方の支援を受けやすくするための行政の何らかの手立ても重要ではないでしょうか。

次に福祉避難所（二次避難所）を知っているかとの問いには8割以上の方が知らないと答えておられます。「自治体アンケート」において寝屋川市は福祉避難所を37カ所指定しており、その周知方法はホームページで行うとしておられますが、この文章記述時点では、寝屋川市のホームページにおいて福祉避難所として指定している所を確認する事はできませんでした。

どこかにあるのかとは思いますが、パソコンの使用も含め、ネットを利用できない人への配慮も含め、わかりやすい情報提供が必要かと思われます。

避難訓練については、一割余りの方が参加しておられますが、残りの多くの方は、未参加、もしくは情報を知らないと答えておられます。発災時に対応するためには事前の訓練が欠かせないと思われませんが、地域に住む住民の一人として避難訓練に参加できるよう、行政の積極的な指導や、具体的に参加をするための支援が求められるのではないのでしょうか。

避難持ち出し袋や食料の備蓄についても聞いています。

避難持ち出し袋は約23%の方が作っておられ、食料の備蓄については90%以上の方が何らかの形で行っておられました。現在、食料の備蓄については1週間分、場合によっては2週間分備蓄しろと言われる場合があります。家族全員分の備蓄となると、個々の家庭で用意することは非現実的のようにも思われますが、実際の発災時にはそれぐらいは必要なのかもしれません。

南相馬市での話では、原発事故の影響もあり、一時全市避難となりましたが、障害のある方も含め、避難できなかった人も多くいたとのことでした。そこでは水道や電気だけではない様々なライフラインが止まり、大変な状況が一ヶ月程も続いたのですが、不幸中の幸いだったのが、多くの家庭がプロパンガスで、トイレもくみ取り、水も自宅もしくは近くに井戸があり、農業地帯でもあったこの地ではお米の備蓄は比較的あったそうです。ですから、何とか大変な状況下でもしばらく暮らすことができているようです。また、阪神淡路大震災時は被災地域がそれほど広範囲ではなかったこともあり、近隣からすぐに様々な支援が入りました。

しかし、今想定されている南海トラフ地震の場合はかなり広範囲に被害が及ぶことが予想され、さらに、下水や都市ガスが普及している地域で、使うことができる井戸も限られ

る状況の中では、各家庭が1週間、2週間分の備蓄は大ききではないのかもしれませんが。加えて、食べ物のアレルギーのある方にとっては命にも関わることであり、こだわりのある方にとっても、安心して食べることができるものが確実にあることは重要であろうと思われます。それぞれが発災時のことを想像して、水や食料、そして、排泄、併せて、自らの障害や病気に関わり、個別に必要なもの等の準備や備蓄方法等の検討や、現在行っておられることの見直しも必要かもしれません。

### 3. 【要援護者名簿】

要援護者名簿を知っている人は全体の28%程であり、実際に登録した人は全体の約19%しかありませんでした。登録しなかった方の中には、「知られたくない」「名簿の扱いに不信感があった」とされる方もおり、その扱いには充分配慮されるべきものであると考えますが、昨年改正された災害対策基本法において、避難行動要支援者名簿（要援護者名簿、以下、名簿）の作成が市町村に義務化されています。

「名簿」は、その地域にどのような方が住み、発災時にはどのような支援が必要なのかを具体的に進めていくスタートラインとして無くてはならないものです。その作成が義務化されたことと、その作成方式についても、現在行政が把握している社会福祉や介護に関わる名簿を利用することができるとし、いわゆる関係機関共有方式が奨められています。しかし、寝屋川市においては、同意された方のみを対象とする方式にて名簿が作成されており、本来発災時に支援が必要な方の実態を充分に反映しているとは言えないように思われますが、このアンケートの結果はそのことを裏付けるのではないかと考えます。

### 4. 【有線放送について】

災害時の避難誘導等に重要な役割を果たすと考えられる有線放送がよく聞こえるとされた方は、約17%。しかし、61%余りの方は条件によっては聞こえないとしておられます。もちろん、聴覚障害の方にとって音声情報は、情報としての役割は果たせません。音声情報だけではなく、必要な人に必要な情報が届くような配慮、体制が求められます。

### 5. 【災害が起こったら】

発災時に避難所に自力もしくは家族で避難所に行くことはできないとされた方は30%でした。その理由及び避難所で困ること、避難所で配慮してほしいことについて、たくさんの記述があります。言うまでもなく、そのどれもが、一人一人にとっては大切な要望であり、大きな不安です。そのことは避難すること、避難所で避難生活を送る事への躊躇につながります。そして、それは命に関わることです。

具体的にあがってきた不安・要望を、具体的に一つ一つ何らかの形で解決し、一人一人が具体的な見通しを持つことができるような取り組みが今後求められると思います。

## 6. 【薬について】

一人一人状況は違いますが、日常生活をおくる上での無くてはならない「杖」として、薬の服薬が欠かせない方や疾患によっては薬の有無が命に直結する方もいらっしゃいます。このアンケートでも約70%の方が何らかの服薬をしておられます。

阪神淡路大震災の折には、医療機関も大きく混乱をしました。その中で、例えば一型糖尿病の方は48時間インスリンの投与がないと命に大きく関わりますが、住宅災害とも言えるあの震災で、家においていたインスリンを持ち出すことができない、病院も薬局も機能を果たしていないという状況の中、一型糖尿病の大阪の患者会の方が船で神戸まで渡りインスリンを届けたそうです。これは、緊急事態であるという状況が理解でき、距離的にも近い同じ患者会の方が即動くことで、一定の役割を果たすことができたのですが、もし、南海トラフが動いた場合には、阪神淡路とは比べものにならない広範囲に被害が及ぶでしょうし、東北大震災とは比べものにならない人口密集地での災害になると思われます。神戸の事例は日常的につながりがあったからできたことです。東北でも、被災地以外の当事者団体が様々に動き、ピンポイントでの支援を行いました。

もちろん、自由にやりとりができるわけではない薬に関わっては、日常的に薬の予備を、できれば複数の場所に確保しておく事が必要かと思いますが、薬以外にも一般的に避難生活で支給される物資以外に障害や病気により様々に必要な物資があると思います。被災時にはそれらが手に入らないこともあり得ます。その意味では、ある程度離れた地域の団体と発災前に何らかの連携をはかっておく等の対策も必要ではないかと考えます。

## 7. 【自由記載】

こちらにも様々な思いが記されています。そのうちのいくつかを挙げたいと思います。

その一つは「津波の発生時に寝屋川市は低いところが多く、沈んでしまう。どこが沈むのか、沈まないのか知りたい」と書かれた方がいました。

私は、この間何度か福島を訪問させて頂いています。そこでは津波の圧倒的な力に声を失う風景や、少なくとも何百年と暮らし継がれてきた土地に人々の姿が無くなってしまった光景を忘れることができません。そして、いわき市の作業所の一つを伺ったときのことが強く記憶に残っています。

その場所は河口から直線距離でほぼ3km。川岸から100m程離れたところにありました。3.11当日、建物の前の敷地から30cm程高くなっている玄関の高さぎりぎりまで津波が押し寄せたそうです。その30cmの津波は鉄筋コンクリートの建物に大きな被害を

及ぼすことはありませんでしたが、建物の周りを囲む人の力では動かすことなどできないフェンスをなぎ倒していったとのことでした。

また、原発事故の影響だけでなく、津波の被害も甚大であった南相馬市で伺った話では「津波は水ではない。いろいろなものを巻き込んだ固まり。津波の到達した際の波高数十cmのところであくさんの方が亡くなった。」ということでした。

普通の海の波は波長が数mから数十m。津波は時には何百kmの波長になると言われています。エネルギーは普通の波とは比べものにならず、高さが低いからと侮ることはできません。3. 11において2階建ての大川小学校の屋根を越えた津波は多くの犠牲者を出しましたが、ここは河口から5km程のところでした。さらに、別の地点では津波が河口から40km以上遡ったところもあったそうです。

国土交通省が立ち上げた河川津波対策検討会が「河川への遡上津波対策に関する緊急提言」を平成23年8月に出しています。そこには「1. 河川津波対策の基本(1) 河川管理における津波の位置付け」に「河川津波は、洪水、高潮と並んで計画的に防御対策を検討すべき対象と位置づけるべきである」としています。

寝屋川市のホームページには平成25年7月に全戸配布された寝屋川市防災マップと寝屋川市洪水ハザードマップが掲載されています。

その中には津波の文言を見つけることはできませんでした。

一方、その防災マップには、淀川河川公園が火災の場合の広域避難地とされています。淀川新橋辺りで淀川河口から約18km。大阪湾の奥にある淀川河口からさらに遡りはしますが、枚方まで津波の影響があるかも知れないと指摘された方もいました。少なくとも市民が不安に思う情報があるのですから、もし、市が安全であるとするならその旨を、災害によって何らかの注意喚起が必要ならその旨を、行政の責任として、防災マップの中に明記するべきではないかと考えます。

また、「東北地震のような大災害時に生きようという意欲が持てない」と記載した方がおられました。東北大震災の折には一般の方と障害のある方の死亡率の差は二倍であったと言われます。地域によっては四倍を超えました。この命の差とも言える経験を踏まえ、同じ事を繰り返さない、そして、命をあきらめないためにどうするのが大きなものさしになるのではないかと思います。

まだまだ多くの方が様々な意見を書いておられます。先述と同様、一人一人の思いを受け止め、解決していく取り組みが継続して必要であろうと考えます。

## 8. まとめに变えて

最後に、まとめに变えて、少しだけ述べさせていただきます。

東北大震災以降、国の災害対策に大きな変化がありました。その一つは、災害対策基本

法の改正です。

昨年6月に災害対策基本法等の一部を改正する法律が成立し、東北大震災発生当時の法的環境と比べると、①避難行動要支援者名簿の作成が市町村に義務づけられ、②その作成方法も文言上は先述のように行政が把握している名簿を活かして作成する関係機関共有方式を推奨していると考えられ、③さらに、その名簿の発災時の運用についても本人の同意を得ずとも使用できるとされました。このことは、基本的には震災以前から推奨されていたものの、今般の震災の大きな犠牲の上によろしく「その地域に災害時に支援を必要とする方が、どこにいてどのような支援が必要なのか」を把握するスタートラインに、すべての市町村が立つことにつながったものといえます。

二つ目には、昨年8月に災対法改正に伴って「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」が全面的に改正され「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針（以下、避難行動支援取組み指針）」となりました。

「避難行動支援取組み指針」においては、名簿の作成やその運用、更新などについての具体的な記述や、事前からの災害対策に当事者の参加を促すなど、大きな変化が見られます。しかし、財政的な裏付けが見られない中では市町村の力量如何によってその質に違いが出て、その先にある個別計画など具体的な支援の中身に影響すると思われる。指針の指摘が「絵に描いた餅」にならないよう願うと同時に、障害の有無や行政によって「命の重み」に差が出ないように継続した取組みが必要ではないかと思えます。

また、「避難行動支援取組み指針」と併せて「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（避難所取組み指針）」も出されています。

この「避難所取組指針」は、基本的には福祉避難所も含めた避難所に関わっての指針であり、福祉避難所のことだけが書かれているわけではありませんが、まずは、一般の避難所において障害のある人など、配慮が必要な人に対して、一定の対応ができるように整備を進めていくことが求められています。

例えば、「避難所の組織体制と応援体制の整備」には、「平常時から市町村の（略）関係部局が中心となり、（略）協力して、「避難所運営準備会議（仮称）」を開催し、要介護高齢者、障害児者、妊産婦、乳幼児、アレルギー等の慢性疾患を有する者、外国人等（以下「要配慮者」という。）や在宅者への支援も視野に入れて連携し、災害時の対応や役割分担などについて決めておくこと。」と記載され、さらに「訓練の実施」には「様々な要配慮者の特性と、それに応じた接し方について、避難所の運営管理者となりうる者を対象とした研修を実施すること。」とあります。

また、避難所のハード面についても「指定避難所の指定」には、「生活面を考慮し、バリアフリー化された学校、公民館等の集会施設、福祉センター、スポーツセンター、図書館等の公共施設とすることが望ましいこと。」とし、そのバリアフリー化に当たっては、「指定避難所となる施設の整備について」において、「平常時より、避難所として指定する施設をバリアフリー化等しておくことが望ましいこと。その際、防災・安全交付金や耐震対策

緊急促進事業により、その工事費を国費により補助する等の支援が講じられているので、その活用等も検討すること。」として、財政的な裏付けが記述されているなど、一般の避難所そのものに障害のある人などへの一定の配慮がなされる可能性が伺えます。

一定の配慮がなされる可能性はありますが、それでも、避難所、福祉避難所に行くことができない場合もあります。避難所取り組み指針においては、避難所以外で避難する人に対しても情報や物資を届けることが求められています。この体制の確認も何らかの形で必要ではないかと思えます。

併せて「福祉避難所の整備」において、「(略) 都道府県又はその委任を受けた市町村が福祉避難所を設置した場合、おおむね10人の要配慮者に1人の生活相談職員（要配慮者に対して生活支援・心のケア・相談等を行う上で専門的な知識を有する者）等の配置、要配慮者に配慮したポータブルトイレ、手すり、仮設スロープ、情報伝達機器等の器物、日常生活上の支援を行うために必要な紙おむつ、ストーマ用装具等の消耗機材の費用について国庫負担を受けることができる。」として、一定の財政的な裏付けが記述されていますが、実際に市が予定しておられる体制で、どのような人を受け止めることができるのか、独自の体制が確保できるのか等、市が市内の方を想定して、福祉避難所を必要とする人を受け止め、必要な支援を受けることができるのか、確認していくことも必要ではないでしょうか。具体的に災対法、各指針に基づいた施策が具体的に実施されるよう、また、指針の中にも何度も記述されている当事者参加により進んでいくように今後も取り組みを進めていく必要があると考えます。

南海トラフ地震の発生を含め、災害は次の瞬間に起こる可能性もあります。その意味では、行政の動きを待つだけではなく、我々自身も「今、しなければならないこと」「今、できること」があるのではないかと考えます。これまでに行ってこられたことも含め、災害対策や防災の学習、何らかの避難訓練、防災訓練等具体的な体験の積み重ねと、今回のようなアンケートを今後も繰り返し実施することで現状を把握し、それらを各団体、個人、そして各地域に返し、行政への働きかけも含め、具体的な発災時、その後の有り様にたいして、個々が具体的なイメージを持つことができるようにつなげていくことが重要ではないでしょうか。東北のあるまちでは、津波により多くの犠牲が出ましたが、繰り返し防災学習や避難訓練を重ねていた小中学生のうち、学校管理下になかった数人をのぞき、犠牲者がなかったといわれています。

災害は非日常の出来事ではありますが、起こるのは日常におこります。また、すぐに忘れてしまいやすい課題でもあり、誰かが忘れずに声を上げて行く必要があると思えます。障害があるから「あきらめる」のではなく、何よりも大切な命を守るため、どうすればよいのかを、地域特性も踏まえ、具体的な体験も含めた様々な備えを、行政はもちろん一人ひとりが様々なレベルで積み上げていくことが必要であると考えます。

最後に、重ねてではありますが、一つの行政内で横断的に障害者団体が集まり、連携して防災に関わってのアンケート調査を実施した例は、全国的にもあまりないと思われます。この貴重なアンケート調査が自らの課題の解決につながるだけでなく、平時において、他の障害のある人の課題を理解し合い、万が一の発災時にはお互いが納得して避難行動、避難生活を送り、その後の復旧、復興につながるように願います。