

# 障害者と防災施策に関する全国自治体調査 報告書

2017年12月

公益財団法人 日本障害者リハビリテーション協会

東京都民共済生活協同組合・教職員共済生活協同組合助成事業



## はじめに

日本は近年大きな災害が頻発するとともに、近い将来にも新たな災害の発生が予想されており、国・地方自治体等においては防災、減災に取り組んでいるところです。一方東日本大震災や熊本地震などで、障害のある被災者はその障害ゆえにさまざまな被害や困難を経験しており、各地の防災の取り組みもこの課題を踏まえて進めていくことが必要となっています。

避難行動要支援者対策を含む各地の取り組み状況については、すでに各種の調査が行われていますが、本事業では、それらで示された現状と課題を踏まえながら、さらに、各地の取り組みにおいて必要とされているものは何か、そのためにどのような工夫がなされ、どのような実践が行われているかなどの事例についても調査が必要と考え、全国 1,741 の市区町村を対象に、アンケート調査を実施しました。

調査の実施にあたっては、障害当事者団体、事業者団体、学識経験者、地方公共団体から成る調査委員会を設置し、企画を進めました。

本報告書は、その結果についてとりまとめたものです。ご多忙の中、本アンケートの回答にご協力いただいた市区町村担当部局の各位には、改めてお礼を申し上げますとともに、本書に示した内容が、今後の各地域の防災をさらに一歩進めるうえでの参考資料となり、障害者を含む誰もが暮らしやすい地域づくりの一助となることを願ってやみません。

なお本事業は二か年で計画しており、次年度は各地域での具体的な取り組みの事例等を調べ紹介していくこととしています。

最後に、本事業は、東京都民共済生活協同組合・教職員共済生活協同組合のご支援により実施いたしました。ここに記して心からの感謝を申し上げます。



# 目次

## 調査の結果

はじめに： 貴自治体の情報をお知らせください	1
I. 避難行動要支援者名簿について	6
II. 災害時の情報伝達について	12
III. 避難時の対応	15
IV. 福祉専門職の災害時派遣	22
V. 障害者（または障害者団体）の防災に関わる取り組みへの参加	25

## 調査結果を見て（本事業委員によるコメント）

橋井正喜（社会福祉法人 日本盲人会連合）	41
兵藤 毅（一般財団法人 全日本ろうあ連盟）	47
東 俊裕（弁護士／被災地障害者センターくまもと／熊本学園大学）	51
北村弥生（国立障害者リハビリテーションセンター研究所）	55
小山 貴（社会福祉法人 ひまわり会）	63
神田英治（長岡京市健康福祉部障がい福祉課）	67

## 資料

調査票	75
本事業委員一覧	81



## 調査の結果



## 障害者と防災施策に関する全国自治体調査 結果報告

本調査は、全国の市区町村を対象とし、障害者を中心とする要配慮者、要支援者に関わる防災の取り組みについて、アンケート形式で行った。特に、(1) 各自治体の取り組み状況(要配慮者・要支援者対策/当事者参加やインクルージョンの状況)、(2) どのような課題があるか、(3) どのような資源・情報・ノウハウが必要とされているか。(4) どのような取組や工夫、調整等を行っているか(他自治体の参考となる手法・事例など)を把握することを目的とした。

調査期間 2017年9月20日(水)～2018年1月4日(木)まで

調査対象 全国市区町村 (1,741か所)

調査方法 アンケート調査

(1) 市区町村の「防災・危機管理担当部局 御中」宛に郵送。

(2) 返信は、返信用封筒による郵送、ならびにデータによるメール送付。

回答数 516件 (回収率 29.6%)

<アンケート全体の構成>

はじめに： 貴自治体の情報をお知らせください

I. 避難行動要支援者名簿について

II. 災害時の情報伝達について

III. 避難時の対応

IV. 福祉専門職の災害時派遣

V. 障害者(または障害者団体)の防災に関わる取り組みへの参加

はじめに： 貴自治体の情報をお知らせください

### 【概要】

回収率は29.6%ではあったが、全47都道府県からくまなく回答があり、地域的な偏りは少ない。

うち、2011年以降(東日本大震災を含む)に指定避難所を開設した自治体が75.8%(391件)あり、なんらかの災害を経験した自治体が多く回答していると言える。

本報告では、以上のことを前提に、結果の考察等を行う。

### 0-1 回答市区町村の情報

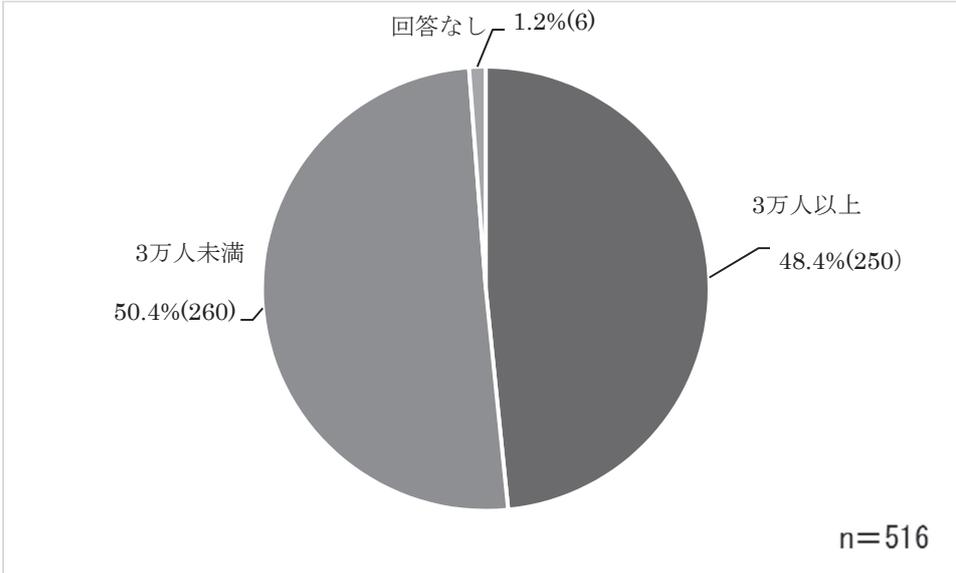
#### 1. 都道府県別一覧

北海道	青森県	岩手県	宮城県	秋田県	山形県	福島県	茨城県	栃木県	群馬県
68 12.8	11 2.1	15 2.9	10 1.9	10 1.9	10 1.9	14 2.7	7 1.4	7 1.4	6 1.2
埼玉県	千葉県	東京都	神奈川県	新潟県	富山県	石川県	福井県	山梨県	長野県
17 3.3	13 2.5	23 4.5	6 1.2	12 2.3	7 1.4	5 1.0	6 1.2	6 1.2	22 4.3
岐阜県	静岡県	愛知県	三重県	滋賀県	京都府	大阪府	兵庫県	奈良県	和歌山県
17 3.3	18 3.5	10 1.9	10 1.9	6 1.2	5 1.0	14 2.7	14 2.7	7 1.4	10 1.9

鳥取県	島根県	岡山県	広島県	山口県	徳島県	香川県	愛媛県	高知県	福岡県
2	4	6	7	2	7	4	9	10	15
0.4	0.8	1.2	1.4	0.4	1.4	0.8	1.7	1.9	2.9
佐賀県	長崎県	熊本県	大分県	宮崎県	鹿児島県	沖縄県	回答なし	合計	
6	4	16	7	5	11	11	4	516	
1.2	0.8	3.1	1.4	1.0	2.1	2.1	0.8	100.0	

<回答した市町村の人口規模>

※人口3万人以上、3万人未満に分類

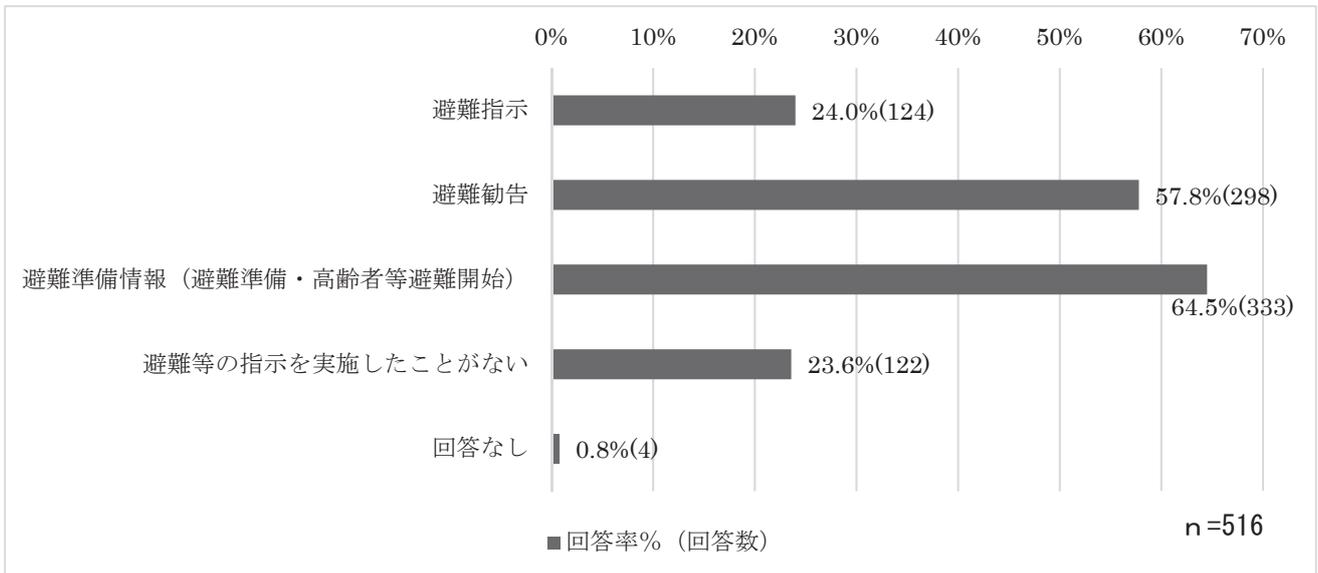


2. 回答を担当された方の氏名等 (省略)

3. 回答の際に照会した部署:

防災・危機管理関係課	障害福祉関係課	高齢福祉関係課	地域福祉関係課	社会福祉協議会	その他	回答なし	回答者数
347	192	99	114	10	65	88	516
67.2	37.2	19.2	22.1	1.9	12.6	17.1	100.0

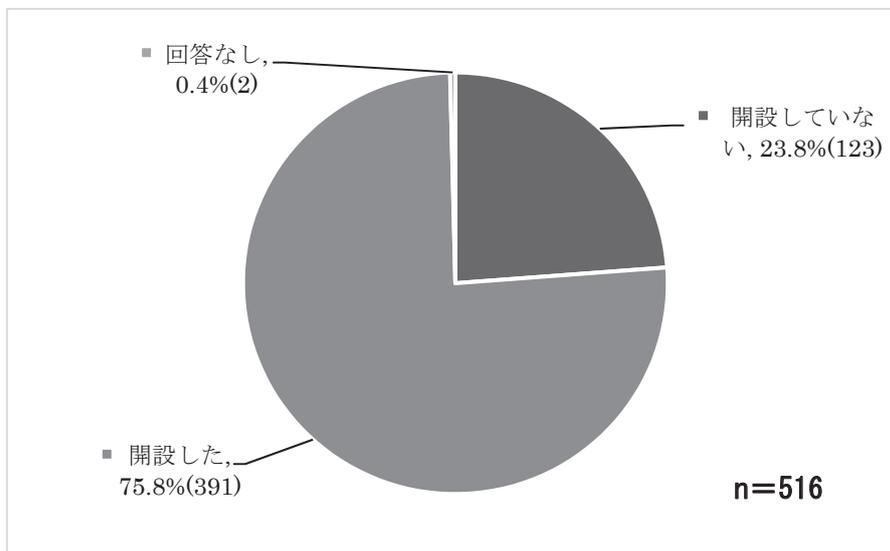
**Q-2** 貴自治体では、2011年以降に、災害対策基本法第六十条に基づく避難の指示等の発令をしましたか。【複数回答】



**0-3** 貴自治体では、2011年以降に、災害時の指定避難所、または福祉避難所を開設したことがありますか。開設したものにすべて○をして、その情報をお書きください。

**0-3-1** 指定避難所

1. 指定避難所開設の有無



2. 指定避難所の開設時期など

①指定避難所を一番最近に開設した時期：

2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	回答なし	合計
17	2	5	13	12	82	253	7	391
4.3	0.5	1.3	3.3	3.1	21.0	64.7	1.8	100.0

②指定避難所の開設箇所数

1~10箇所	11~20箇所	21~30箇所	31~40箇所	41~50箇所	51~60箇所	61~70箇所	71~80箇所	81~90箇所	91~100箇所
276	55	27	5	8	4	1	3	1	1
70.4	14.1	6.9	1.3	2.0	1.0	0.3	0.8	0.3	0.3

100~150箇所	151箇所以上	回答なし	合計
1	0	9	391
0.3	0.0	2.3	100.0

③指定避難所の利用者数合計

0人	1~50人	51~100人	101~200人	201~300人	301~400人	401~500人	501~600人	601~700人	701~800人
49	214	41	29	14	8	4	0	3	2
12.5	54.6	10.5	7.4	3.6	2.0	1.0	0.0	0.8	0.5

801~900人	901~1000人	1001~1500人	1501~2000人	2001~2500人	2501~3000人	3001人以上	回答なし	合計
1	0	5	1	1	2	1	16	391
0.3	0.0	1.3	0.3	0.3	0.5	0.3	4.1	100.0

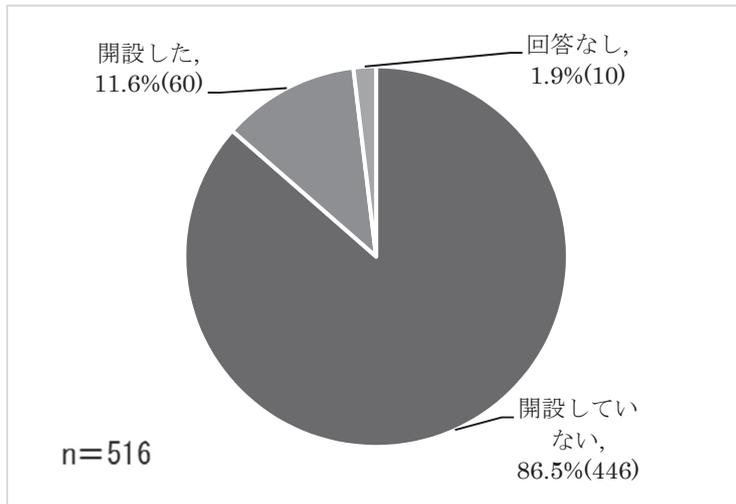
④指定避難所の開設期間（最初の開設から最後の閉鎖までの期間）

1~5日	6~10日	11~20日	21~30日	31~40日	41~50日	51~60日	61~70日	71~80日	81~90日
361	5	1	3	2	1	3	0	0	0
92.1	1.3	0.3	0.8	0.5	0.3	0.8	0.0	0.0	0.0

91～100日	101～150日	151～200日	201日以上	回答なし	合計
0	0	1	1	13	391
0.0	0.0	0.3	0.3	3.3	100.0

### 0-3-2 福祉避難所

#### 1. 福祉避難所の開設の有無



#### 2. 福祉避難所の開設時期など

##### ①福祉避難所を一番最近に開設した時期

2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	回答なし	合計
3	1	0	5	4	16	31	0	60
5.0	1.7	0.0	8.3	6.7	26.7	51.6	0.0	100.0

##### ②福祉避難所の開設箇所数

1～5箇所	6～10箇所	11～15箇所	16～20箇所	21～25箇所	26～30箇所	31～35箇所	36～40箇所	41～45箇所	46～50箇所
29	11	7	1	2	1	0	0	0	1
48.2	18.3	11.7	1.7	3.3	1.7	0.0	0.0	0.0	1.7

51箇所以上	回答なし	合計
1	7	60
1.7	11.7	100.0

##### ③福祉避難所の利用者数合計

0人	1～50人	51～100人	101～200人	201～300人	301～400人	401～500人	501～600人	601～700人	701～800人
5	49	2	0	0	1	0	0	0	0
8.3	81.7	3.3	0.0	0.0	1.7	0.0	0.0	0.0	0.0

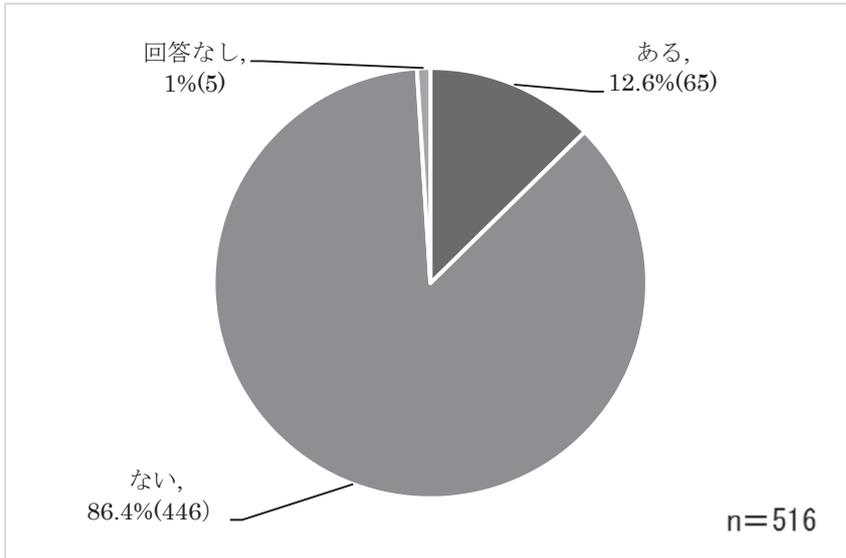
801～900人	901～1000人	1001～1500人	1501～2000人	2001～2500人	2501～3000人	3001人以上	回答なし	合計
0	0	0	0	0	0	1	2	60
0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.7	3.3	100.0

##### ④福祉避難所の開設期間（最初の開設から最後の閉鎖までの期間）

1～5日	6～10日	11～20日	21～30日	31～40日	41～50日	51～60日	61～70日	71～80日	81～90日
49	3	2	3	0	0	0	0	0	0
81.6	5.0	3.3	5.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

91～100日	101～150日	151～200日	201日以上	回答なし	合計
0	0	1	1	1	60
0.0	0.0	1.7	1.7	1.7	100.0

**Q-4** 貴自治体では、2011年以降に、災害ボランティアを受け入れたことがありますか。

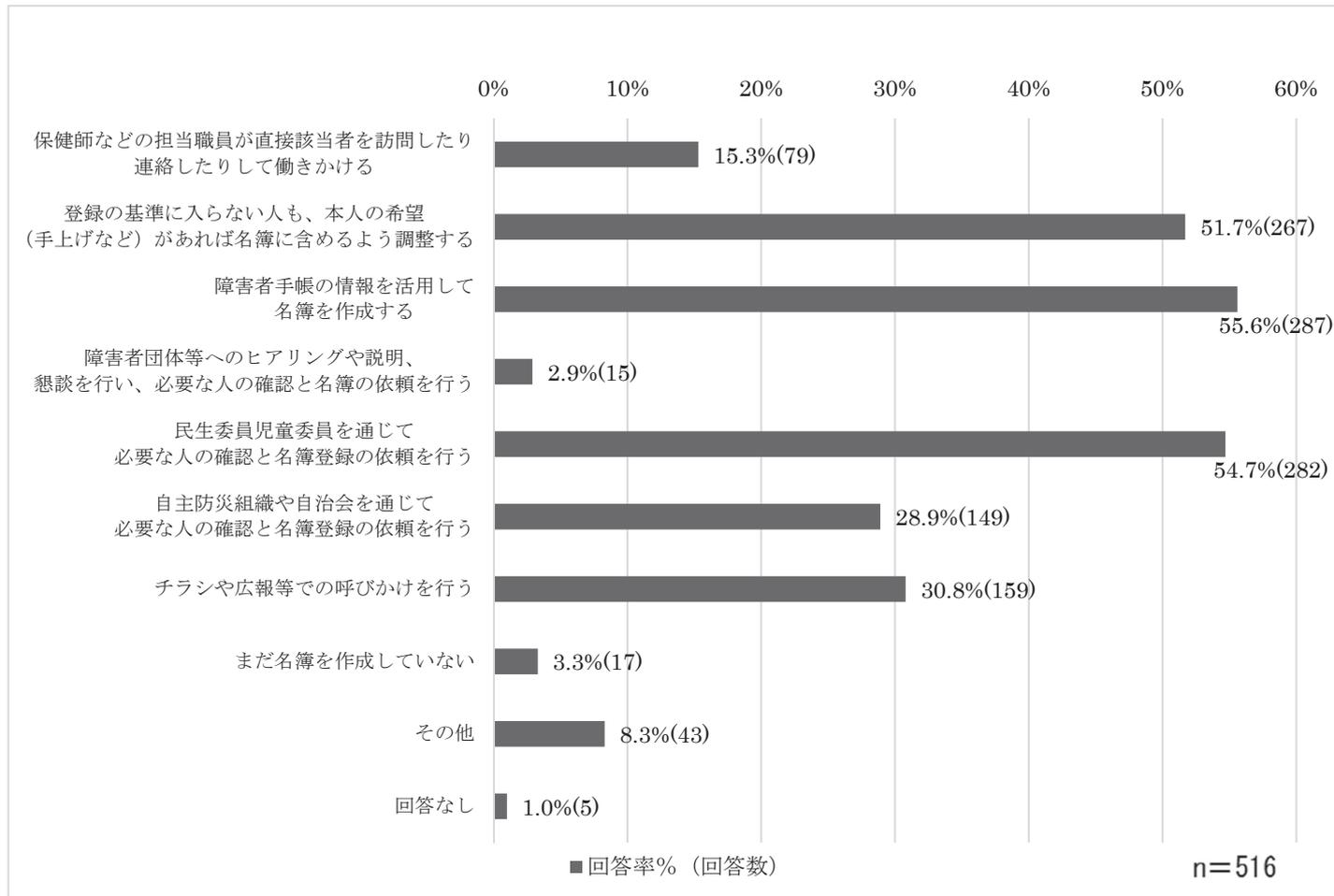


## I. 避難行動要支援者名簿について

### 【概要】

- 名簿の作成にあたっては、「障害者手帳の情報の活用（55.6%、287件）」、「民生委員児童委員を通じた確認（54.7%、282件）」、「本人の手上げなど（51.7%、267件）」などの対応をしている。〈問 1-1〉
  - 平時における名簿の活用法については、「平時からの見守り体制づくり（44.6%、230件）」、「個別計画づくり（42.1%、217件）」、「防災訓練（24.0%、124件）」などが挙げられた一方、「平時の活用法については検討中である」と回答した自治体も 26.9%（139件）あった。〈問 1-2〉
  - 個別計画の作成にあたっては、行政職員のほか、「民生委員児童委員（29.8%、154件）」、「自主防災組織や自治会（132件、25.6%）」、「要支援者本人（24.8%、128件）」などが携わっている。一方、「個別計画の作成が進んでいない」との回答が 37.6%（194件）ある。〈問 1-3〉
  - 災害時（災害発生後）における、要配慮者の訪問調査などを目的とした、民間団体への個人情報の開示の可能性について尋ねたところ、「可能である」との回答が 7.9%（41件）であったのに対し、「その時の状況で判断する（41.6%、215件）」、「分からない（30.4%、157件）」との回答が多数を占めた。〈問 1-4〉
  - 名簿の保管方法に関しては、「紙媒体で複数の場所に保管（47.3%、244件）」、「電子データによる保管（32.4%、167件）」、「地域別に分けて保管（33.9%、175件）」などが行われている。〈問 1-6〉
- ※回答自治体のうち 9 割以上が名簿を作成している（「名簿未作成」を除いた数）が、その活用については、個別計画の策定状況を含め、なお検討途上である様子が見て取れる。

**問 1-1** 貴自治体では、避難行動要支援者名簿（要援護者名簿）から、必要な人が漏れないよう、どのような対応をしていますか。【複数回答】



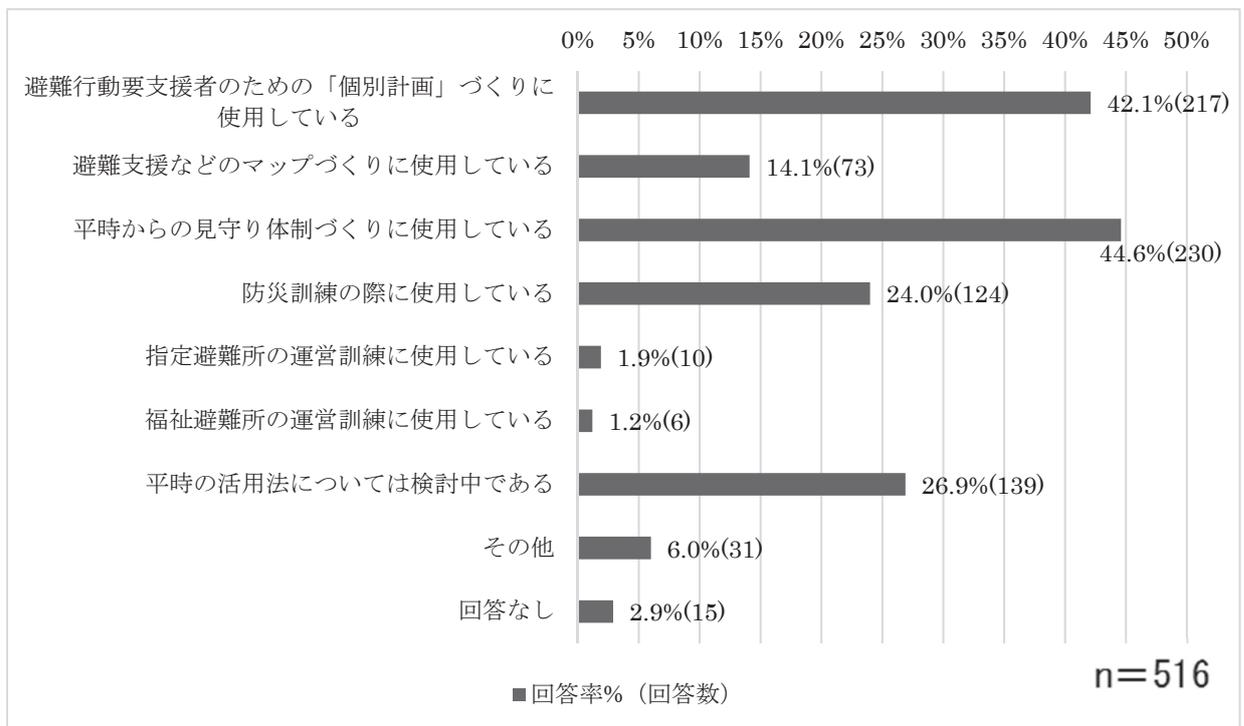
■「その他」の回答 内訳（主なもの）

- ・関係課・機関との情報共有・連携・調整（障害、福祉、介護等の部署、機関、事業所等）（8件）
- ・住基・介護・難病・その他の名簿情報を活用・抽出する（8）
- ・対象となる人に個別に案内送付や意向調査を行う（7）
- ・障害者手帳交付時、要介護認定時に制度の案内・説明を行う（4）
- ・広報誌、WEB、会合等での案内（2）
- ・年に一度名簿対象者に意向確認を送付し、対象者で返戻がきていない人がいれば訪問調査員の方が調査している。また、対象者以外でも名簿に特に必要とされている方は、希望に応じて含めることを調整する
- ・地区防災計画の策定の中で地区毎に支援が必要な方のリストを作成することで要支援者名簿の補充とする。
- ・窓口等で各種サービス手続きに合わせた登録勧奨
- ・高齢者相談員（市独自の制度）を通じて必要な人の確認と名簿登載への依頼を行う。
- ・村民が少ないので心配ない

問1-1 8. まだ名簿を作成していない場合の、完成予定時期

2017年	2018年	2019年	2020年	2021年以降	回答なし	合計
5	8	0	1	0	3	17
29.4	47.1	0.0	5.9	0.0	17.6	100.0

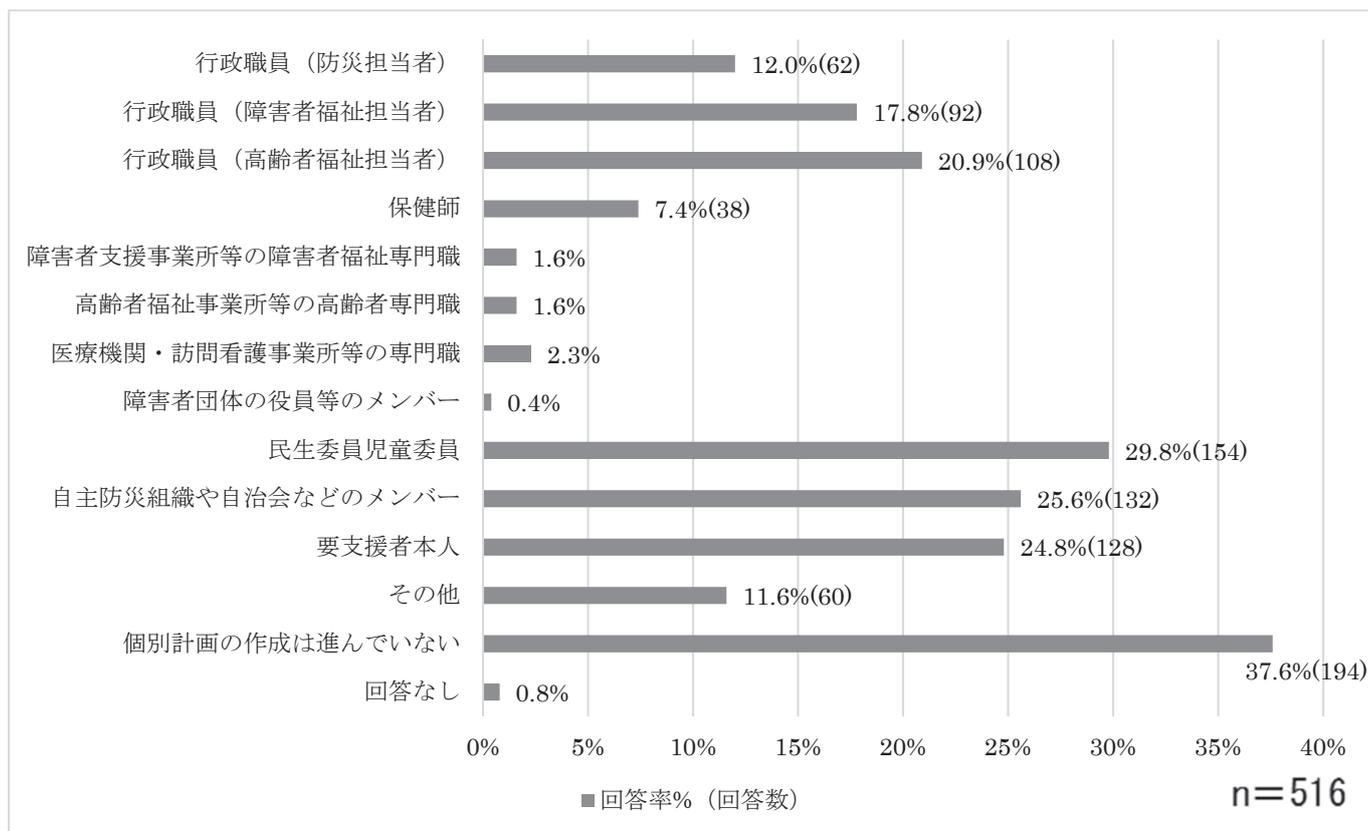
問1-2 貴自治体では、平時において、避難行動要支援者名簿をどのように活用していますか。【複数回答】



■「その他」の回答 内訳（主なもの）

- ・消防、警察、民生児童委員、自治会等との情報共有（6件）
- ・平時の活用は、情報提供した各地域や消防、自主防災組織等に委ねている（2）
- ・市と協定を締結した支援組織へ同意を得た方の情報提供を行い、平時における避難支援の取組に活用している

**問 1-3** 貴自治体では、避難行動要支援者のための「個別計画」を誰が作成していますか。  
作成の作業に実際に携わっている人すべてに○をしてください【複数回答】

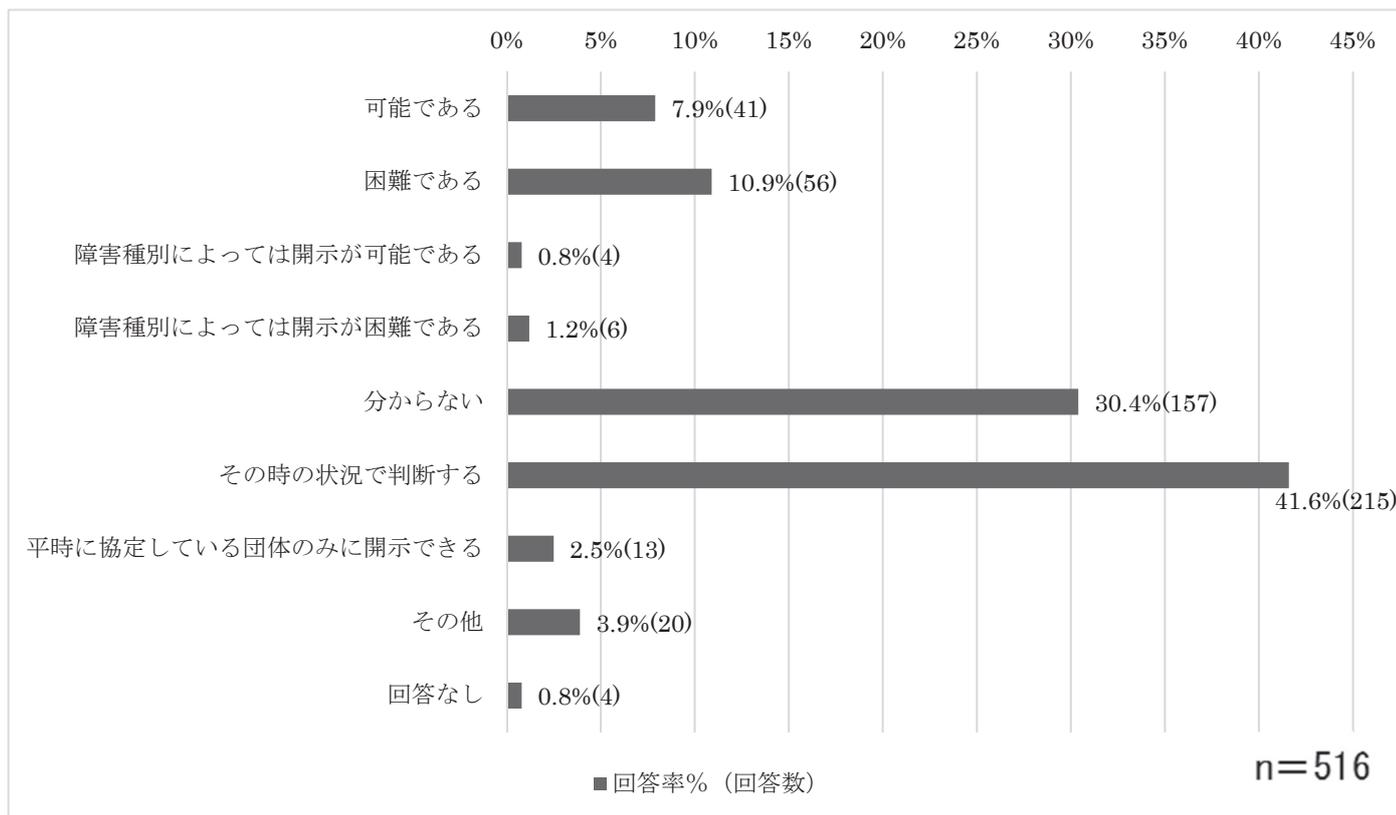


■ 「その他」の回答 内訳（主なもの）

- ・（地区の）社会福祉協議会（7件）
- ・家族（5）
- ・知人、近隣住民（2）
- ・学区福祉委員会
- ・高齢者相談員
- ・各地区コミュニティ協議会
- ・地区ごとに必要に応じて作成することとしているため、作成の有無について把握していない。

**問 1-4** 平成 23（2011）年の東日本大震災の発生後に、在宅の障害者等の生活状況が分からなかったことから、日本障害フォーラム（全国規模の民間障害者組織）ならびに地元の福祉事業所が、福島県南相馬市、岩手県陸前高田市で、守秘義務等についての合意を交わしたうえで、障害者手帳等の個人情報の開示を受け、市内の障害者等の訪問調査を行い、その後の支援の基礎資料としました。

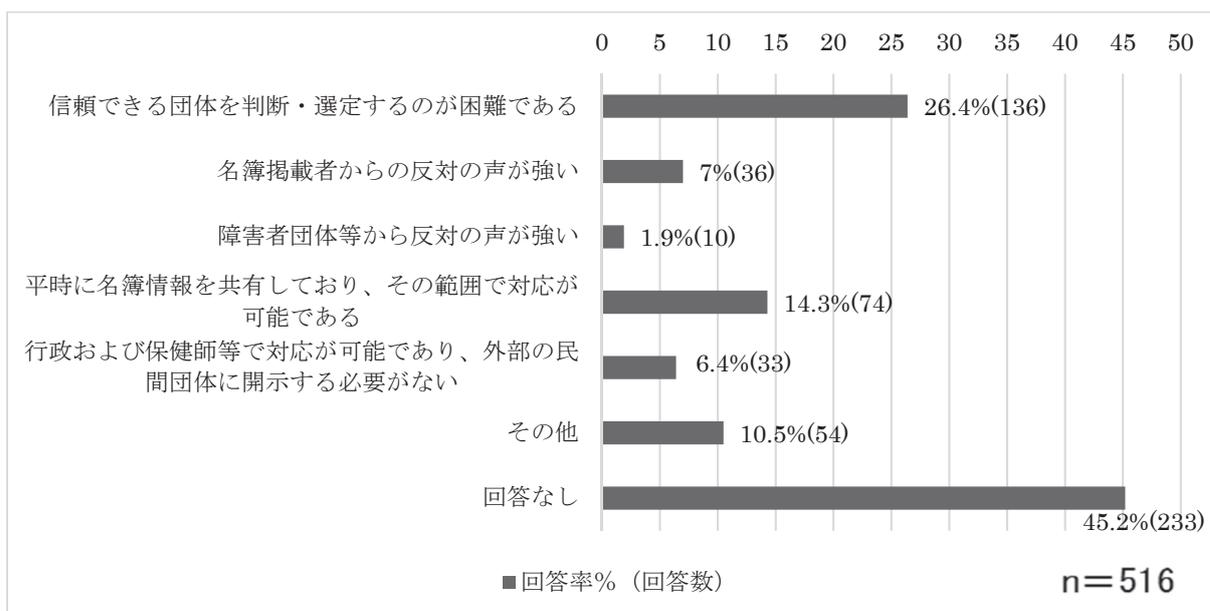
貴自治体では、災害時の要配慮者の支援を行うため、この事例のように、民間団体と協定や合意を交わし、個人情報を開示するなどの対応が可能であると思われますか。



■ 「その他」の回答 内訳 (主なもの)

- ・ 本人の合意があれば可能／合意がなければ困難 (4 件)
- ・ 協定の内容によっては可能
- ・ 県の判断が必要、情報保護審査会の決定が必要

**問 1-4-2** 個人情報を開示することが困難である場合、その理由は何ですか。【複数回答】

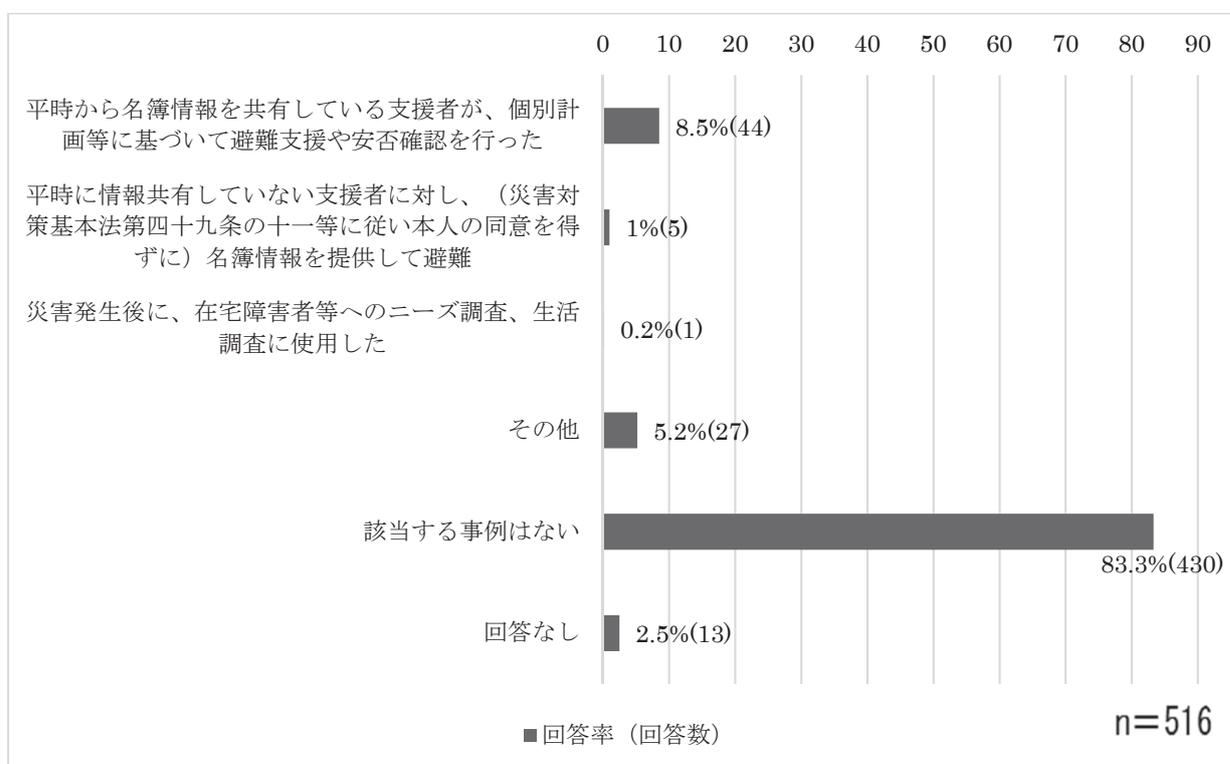


■ 「その他」の回答 内訳 (主なもの)

- ・ 本人の同意がないと開示できない (21 件)

- ・名簿作成時に非開示を前提として、または開示先を限定した形で同意を得ているため、新たに同意を取るのが困難 (5)
- ・個人情報の中でも特に配慮を必要とする情報であるため (3)
- ・開示した後の情報の管理、漏洩に不安がある (2)
- ・訴えられる可能性がある
- ・個人情報保護の観点から開示する相手方とその扱いに関する覚書等の締結が必要となるため
- ・名簿掲載者の同意の範囲を拡大することは法的根拠との整合性が必要なため
- ・公益上の必要性を考えると、守秘義務等の合意を交わした上で要援護者情報を提供することが望ましいとされているものの、名簿掲載への不同意者を含める場合は、必要最小限度の対象者および情報項目とすべきであるとの意見が、市個人情報保護者審査会から示されているため。

**問 1-5** 貴自治体で、災害発生時、または災害発生のおそれがあるときに、実際に要支援者名簿等の情報を活用して支援を行ったことがあれば、下記の該当するものすべてに○をし、その年月（複数回ある場合は一番最近のもの）を記入してください。【複数回答】



■ 「その他」の回答 内訳 (主なもの)

- ・行政による避難の呼びかけ、避難確認、避難指示に使用 (8件 (うち個別訪問1件))
- ・行政職員または民生委員による安否確認に使用 (7)
- ・行政職員による直接支援に使用
- ・行政による要支援者の福祉避難所への移送に使用

**問 1-5** 1. 平時から名簿情報を共有している支援者が、個別計画等に基づいて避難支援や安否確認を行った時期

2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	回答なし	合計
1	0	1	6	2	10	22	2	44
2.3	0.0	2.3	13.6	4.5	22.7	50.1	4.5	100.0

**問 1-5 2.** 平時に情報共有していない支援者に対し、(災害対策基本法第四十九条の十一等に従い本人の同意を得ずに) 名簿情報を提供して避難支援や安否確認を行った時期

2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	回答なし	合計
0	0	0	0	1	3	1	0	5
0.0	0.0	0.0	0.0	20.0	60.0	20.0	0.0	100.0

**問 1-5 3.** 災害発生後に、在宅障害者等へのニーズ調査、生活調査に使用した時期

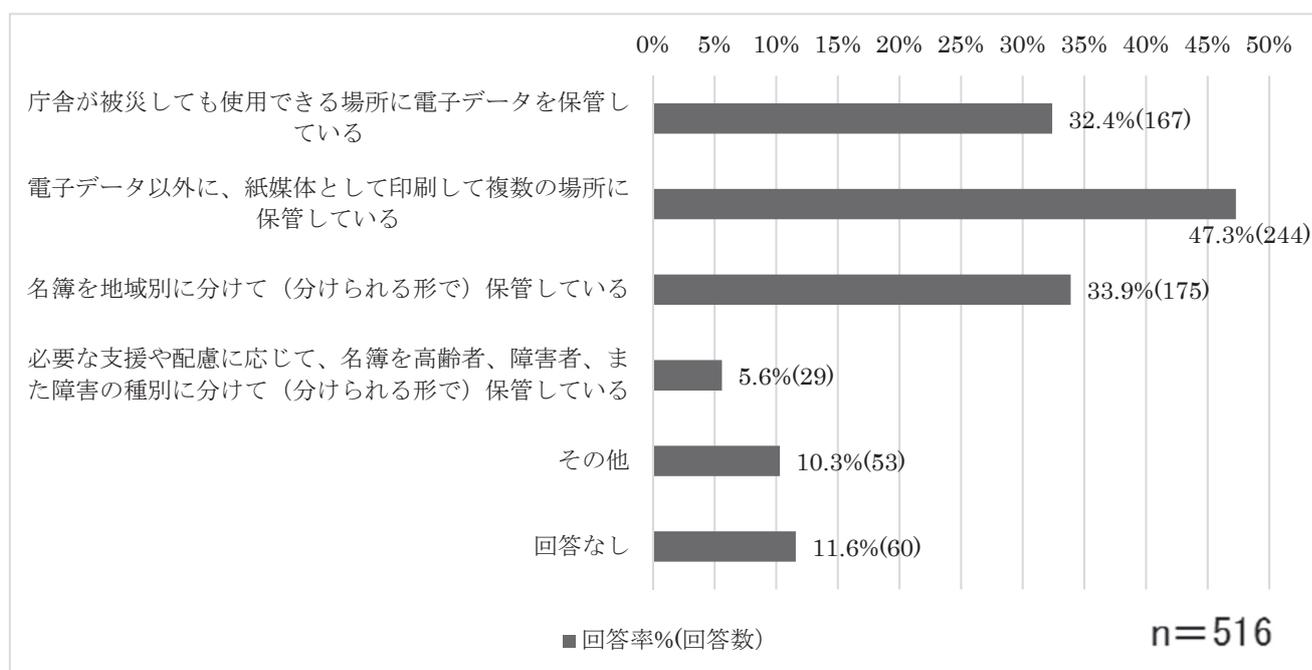
2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	回答なし	合計
0	0	0	0	0	1	0	0	1
0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	100.0

**問 1-5 4.** 「その他」の場合の時期

2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	回答なし	合計
2	0	0	1	2	4	10	8	27
7.4	0.0	0.0	3.7	7.4	14.8	37.1	29.6	100.0

**問 1-6** 貴自治体では、庁舎が被災した場合や、地域別・障害別に対応を行う場合等を想定し、災害時要支援者名簿のデータの保管の方法として、次のようなことを行っていますか。

【複数回答】



■ 「その他」の回答 内訳 (主なもの)

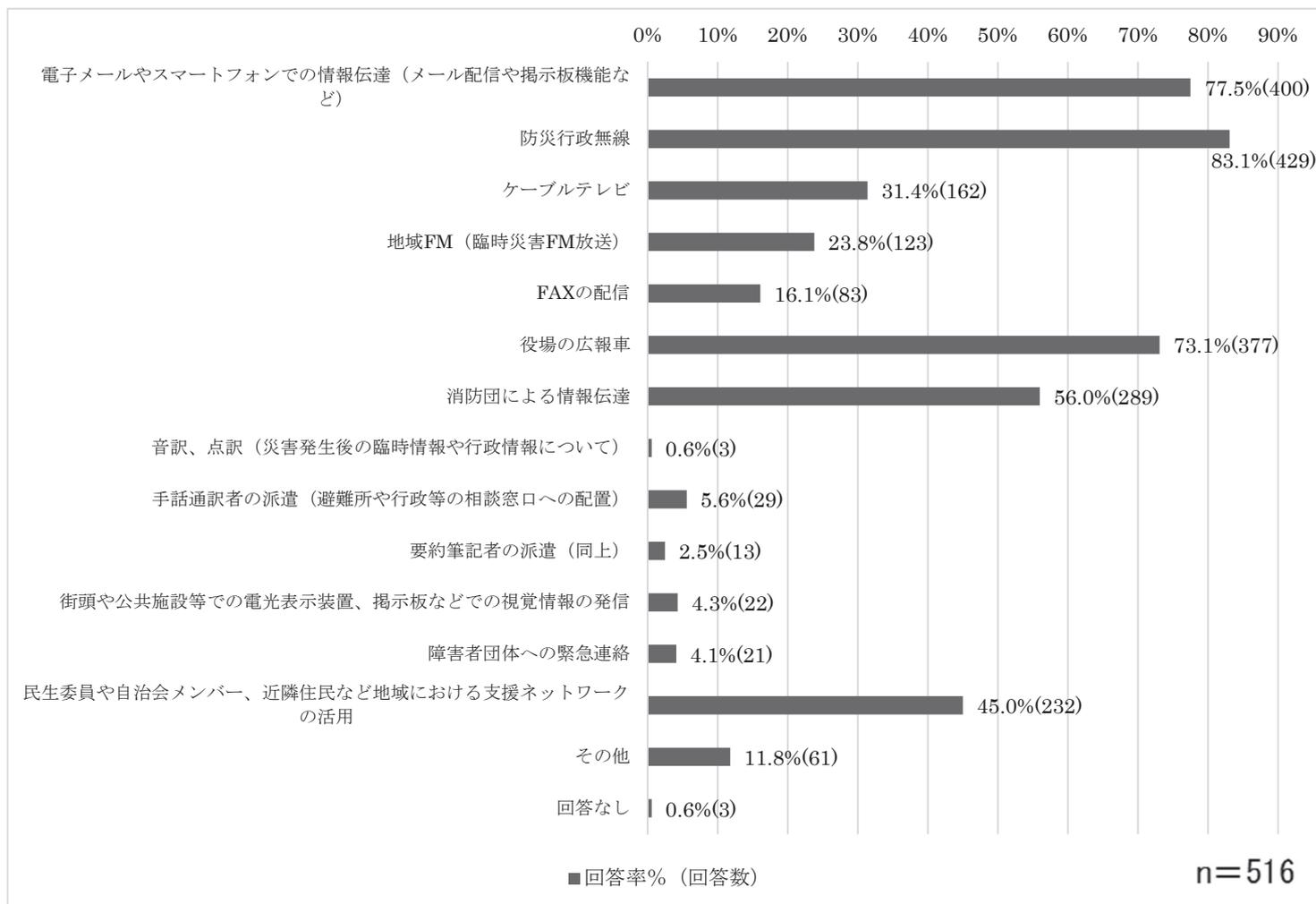
- ・ 行政区長、自治会、社協、民生委員、消防、警察との情報共有 (7件)
- ・ 各避難所周辺に居住している方の情報のみを抽出した名簿を各避難所に保管している
- ・ 本庁舎 (2ヶ所)、4地域事務所でシステム管理している。
- ・ 被災時に持ち出すことを想定した保管方法を取っている (システム化しノート PC に保存)

## II. 災害時の情報伝達について

### 【概要】

- 災害時における障害者を想定した情報伝達の方法としては、「防災行政無線（83.1%、429件）」、「役場の広報車（73.1%、377件）」、「消防団による情報伝達（56.0%、289件）」など、一般市民向けの伝達方法を併用している回答が多数を占める一方、「電子メールやスマートフォンでの情報伝達」が77.5%（400件）あり、ITの活用も進められていることがうかがえる。一方で、点訳、音訳、手話通訳者の派遣、要約筆記者の派遣といった回答は、いずれも10%に満たない。〈問2-1〉
  - 障害者への情報伝達について課題となっていることとして、これらの作業を行う「人員の確保が難しい（59.5%、307件）」、「時間や労力がかかる（51.6%、266件）」、「予算の確保が難しい（34.3%、177件）」などが多く挙げられた。〈問2-3〉
  - 障害者への情報伝達について、平時から外部の機関、団体、施設等との協定や合意を結んでいる相手として、最も多く挙げられたのが「放送・通信事業者」であるが、18.0%（93件）に留まっている。一方、「特に締結していない」との回答が72.7%（375件）ある。〈問2-2〉
- ※専門性や人的資源が確保できないという課題を、専門機関や民間団体との協定・連携などで必ずしも補うことできていない実情がうかがえる。

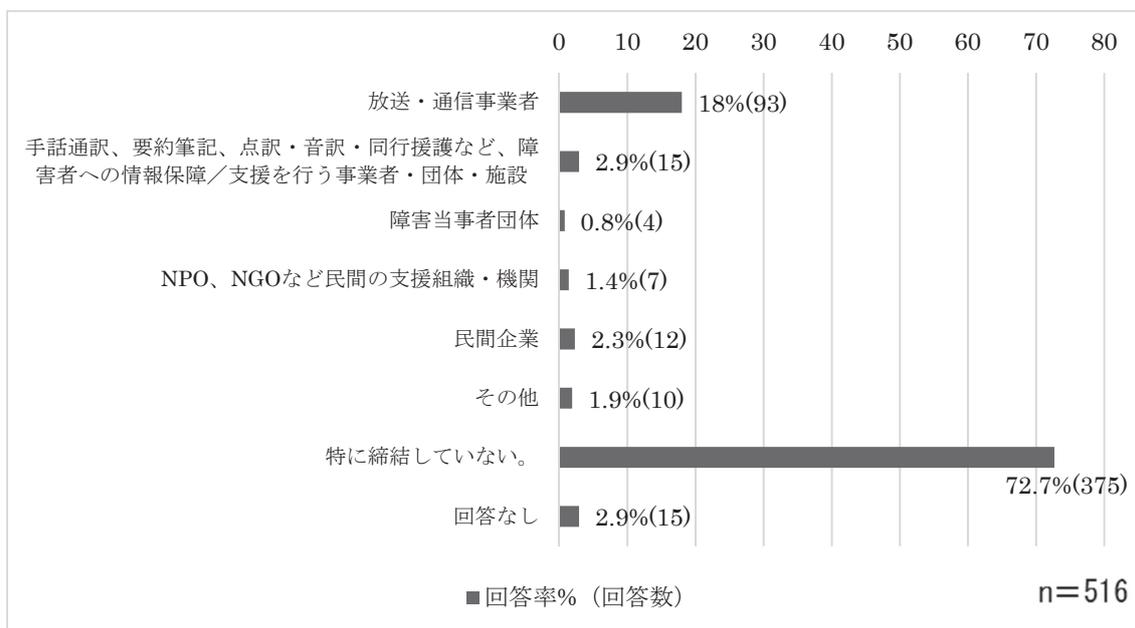
**問 2-1** 貴自治体で、災害の発生時、発生後、または災害発生のおそれがあるとき（避難準備情報や、避難指示／勧告が出たとき等を含む）に、緊急情報や、各種の情報（行政情報や避難情報、生活情報）を、障害者に伝達する方法として使っている／準備しているものはどれですか。【複数回答】



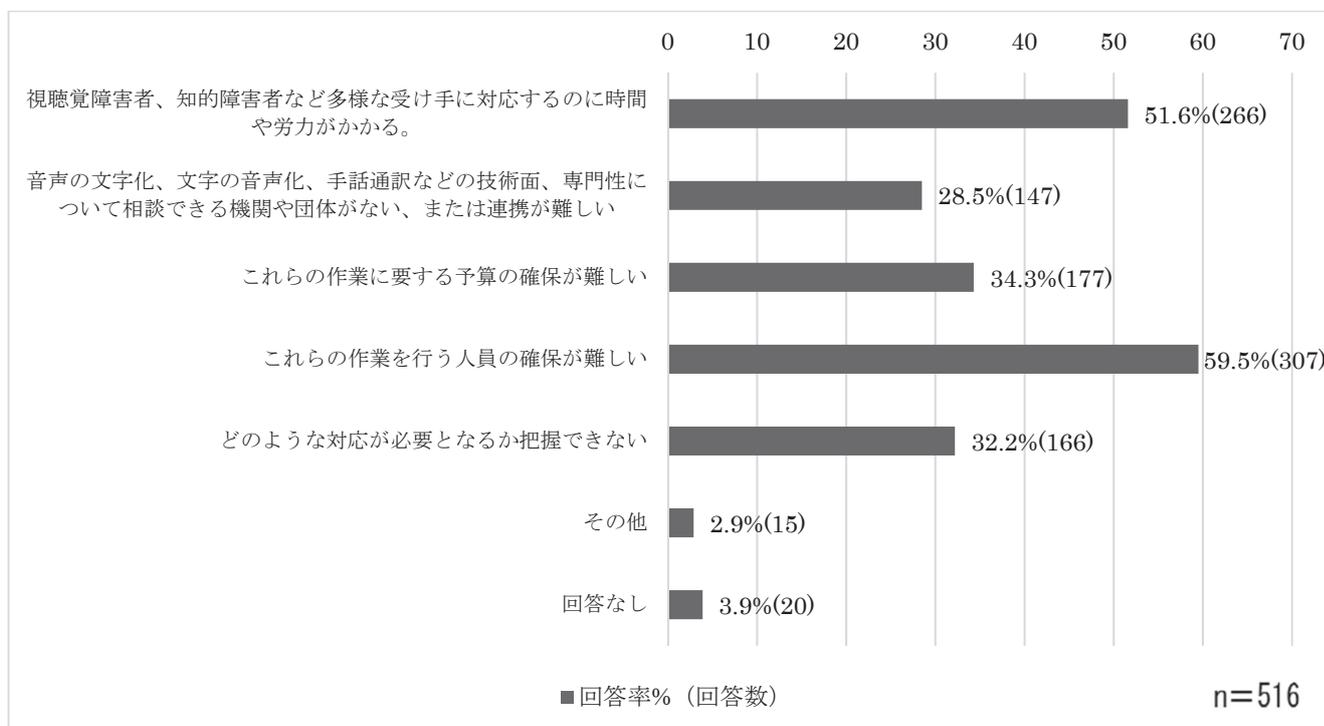
■ 「その他」の回答 内訳（主なもの）

- ・WEB、SNS（11件）
- ・電話連絡、または電話による自動音声通知（9）
- ・防災ラジオ（7）
- ・IP告知端末機（6）
- ・Lアラート（4）

**問 2-2** 障害者に対する上記の情報伝達について、平時から外部の機関、団体、施設等と協定や合意を結んでいますか。結んでいる場合、その相手として該当するものすべてに○をしてください。【複数回答】



**問 2-3** 災害時における障害者への情報伝達について、貴自治体で課題となっていることは何ですか。【複数回答】



■ 「その他」の回答 内訳 (主なもの)  
 <情報伝達システムの認知度>

- ・メール、音声、FAX、にて情報伝達できるシステムはあるが、要配慮者も含め、市民の認知度を上げることが必要
- ・電話、FAX、メールの中から選択できる登録制の情報配信サービスを提供しているがその周知や登録促進が難しい。

<システムの統一の課題、作業量の課題>

- ・情報発信ツールが多くなるほど配信作業を要するため、システムの統一や一本化
- ・手段を増やしていることにより、作業量が多くなってきている。(煩雑化している)

<その他>

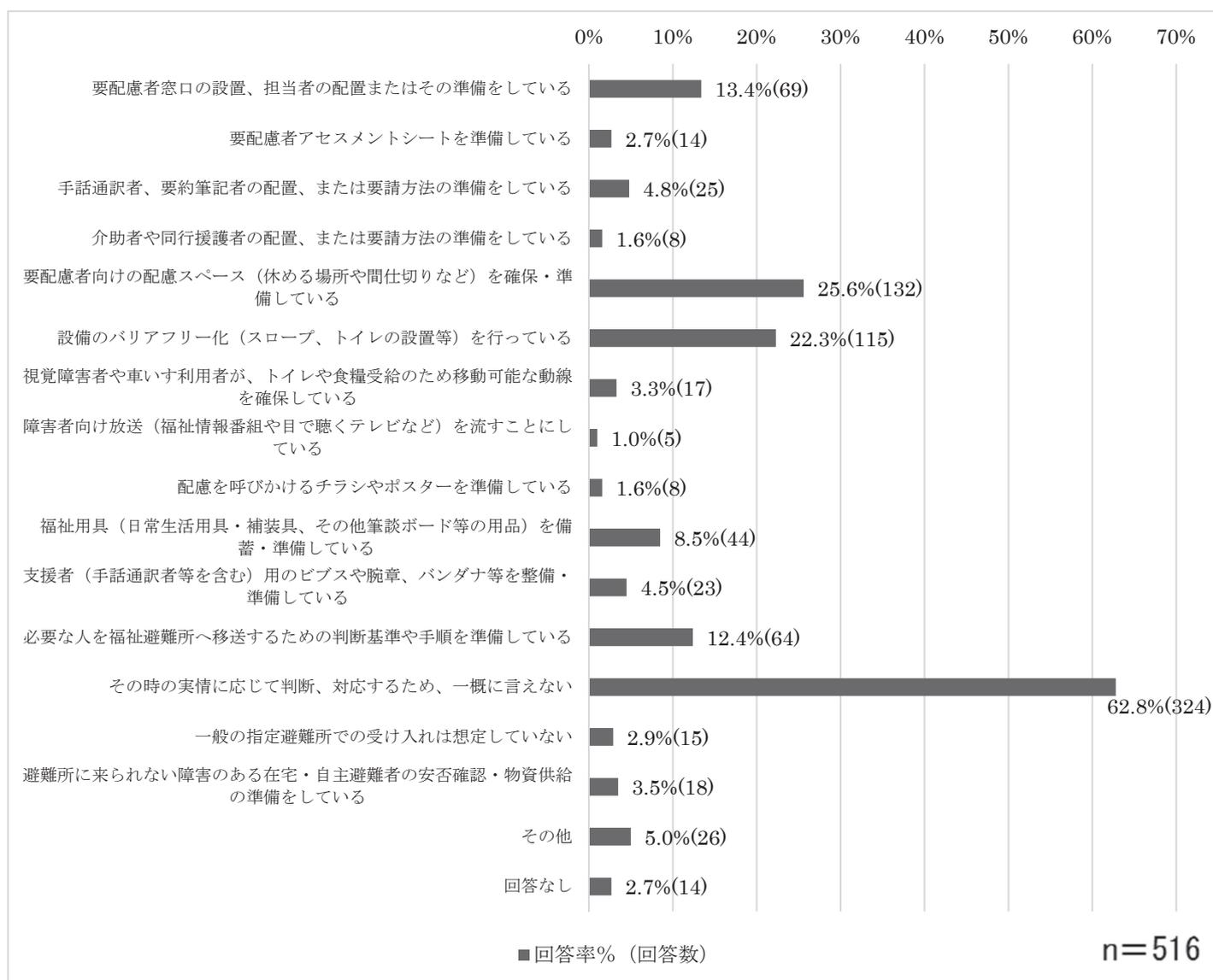
- ・電子メールを使用していない聴覚障害者に情報を確実に伝達することが難しい。
- ・情報伝達体制の計画を作成中

### III. 避難時の対応

#### 【概要】

- 一般の指定避難所における障害者のための対応については、「要配慮者向けの配慮スペースの準備 (25.6%、132 件)」、「設備のバリアフリー化 (22.3%、115 件)」、「要配慮者窓口や担当者の配置 (13.4%、69 件)」などが挙げられたが、「その時の実情に応じて判断・対応するため一概に言えない」との回答が 62.8% (324 件) で最も多かった。<問 3-1>
  - 指定避難所における障害者への対応についての課題としては、「専門職の人員確保が難しい (57.4%、296 件)」、「バリアフリーを含めた設備面での対応が困難 (52.9%、273 件)」、「専門知識を有する人材や組織との連携が難しい (51.7%、267 件)」などが挙げられている。<問 3-3>
  - 一方で、「避難所運営ガイドラインに障害者への配慮事項を盛り込んでいる (33.5%、173 件)」、「避難所運営の研修や訓練で障害者の配慮事項を伝えている (25.6%、132 件)」との回答もある<問 3-2>。
  - 福祉避難所について平時から行っていることとして、「場所などの情報を開示・周知している (44.6%、230 件)」、「福祉避難所の設置や運営に関するガイドラインを作成している (20.5%、106 件)」などが挙げられている。<問 3-4>
  - 福祉避難所の情報開示に関しては、「ホームページや広報などで原則としてすべての福祉避難所の情報を公表している」との回答が 43.8% (226 件) あった<問 3-4-2>。
  - 応急仮設住宅に関して、一般の仕様とは異なるバリアフリー仕様の仮設住宅（「福祉仮設住宅」等）を想定しているか尋ねたところ、「まだ検討できていない (28.7%、148 件)」、「想定しているが具体的な検討や計画はできていない (20.2%、104 件)」などの回答があった一方、「応急仮設住宅全般についての検討がこれからである」との回答が 39.3% (203 件) と最も多い。<問 3-6>
- ※内閣府より「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」が示されているが、障害者の広範な支援ニーズに対し、なお具体的な想定や対応が難しい面があるようだ。
- ※応急仮設住宅については、仮設住宅の供与は都道府県が実施することや、国レベルの新しいガイドラインが示されていないことなども、市町村での検討が進まない背景にあるのではないか。

**問 3-1** 貴自治体では、一般の指定避難所における障害者のための対応を準備・想定していますか。【複数回答】



■ 「その他」の回答 内訳（主なもの）

<地域との連携>

- ・各避難所において地域と合同で運営マニュアルを策定している。障害者のみならず、高齢者等への配慮は、各マニュアル毎に配慮されているものになっている。
- ・ヘルプカード活用等。また、指定避難所の運営主体である地域団体等が、事前の協議等に基づいてスペースの設置等必要な配慮を行っている。

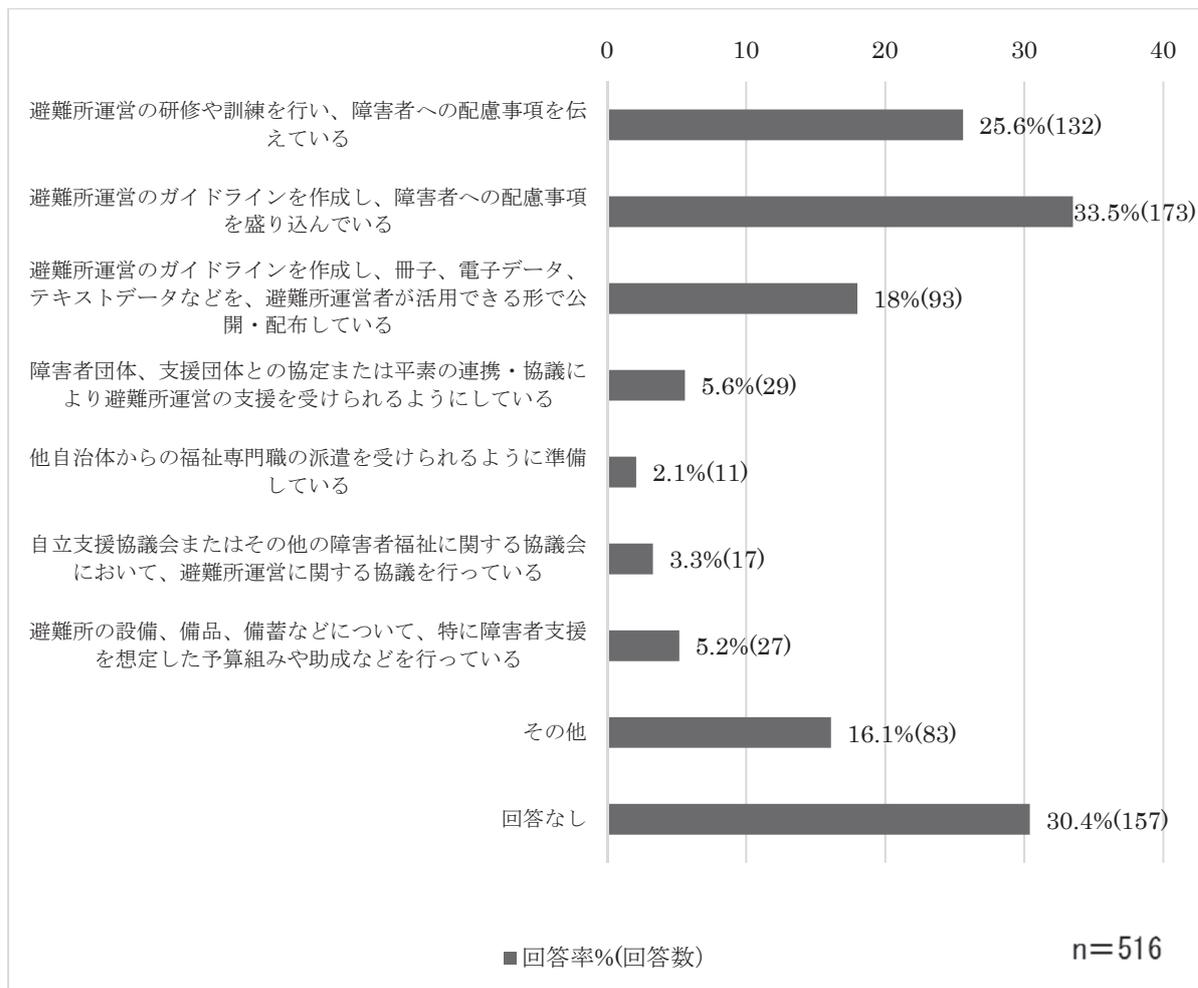
<設備備品やスペースの準備>

- ・オストメイトトイレを一部の避難所に配備している
- ・トイレの備蓄、災害用簡易トイレの配備
- ・軽度の障害者や高齢者については小中学校（指定避難所）の空き教室を活用した避難所のレイアウトを検討している。

<その他の課題>

- ・一般の避難所での受け入れについては想定しているものの、現状では避難所の一部バリアフリー化や車椅子の準備程度。今後、障害者自立協議会を中心に検討していきたい。

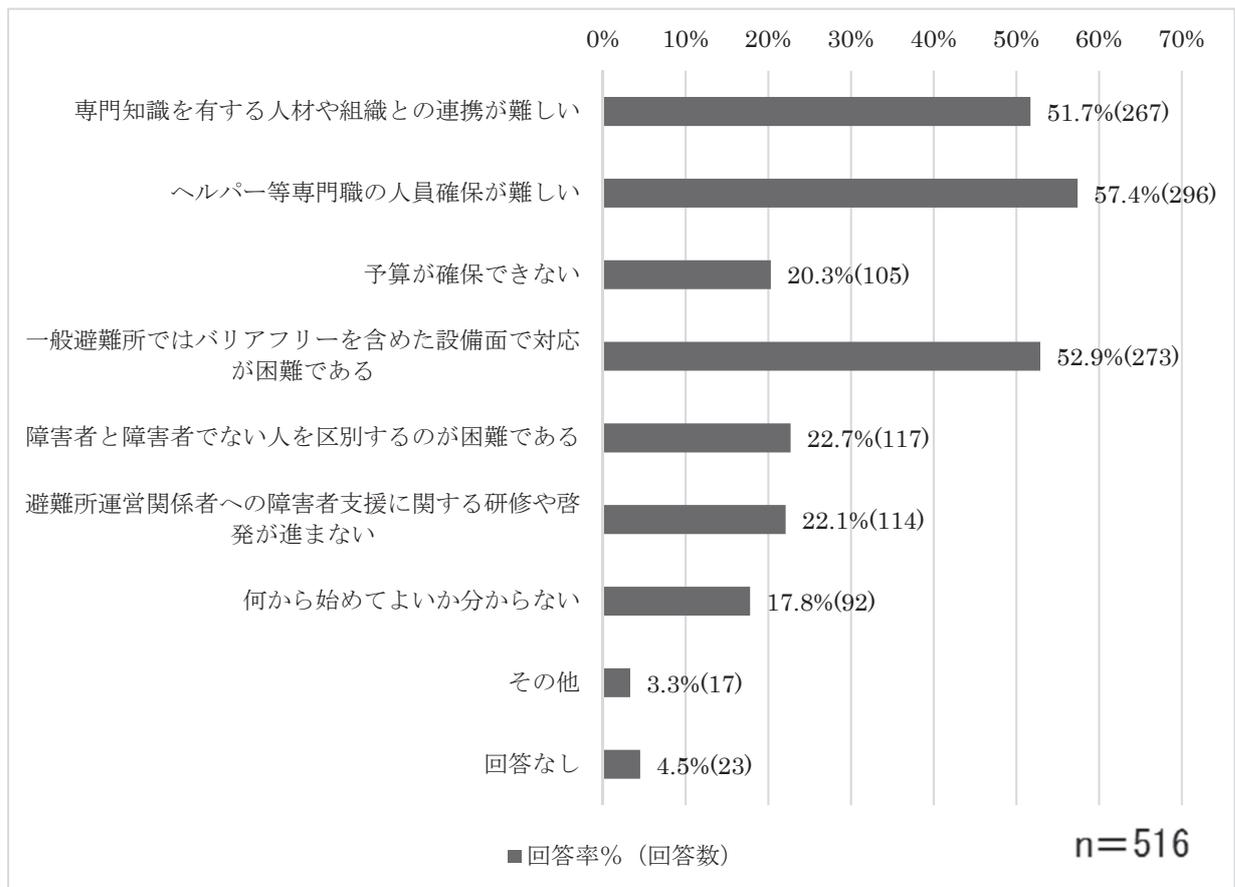
**問 3-2** 一般の指定避難所において上記の対応をするため、避難所の運営者向けにどのようなことを行っていますか。【複数回答】



■ 「その他」の回答 内訳（主なもの）

- ・特になし、進んでいない（36件）
- ・ガイドライン／マニュアルを作成予定（14）
- ・検討中／今後検討（9）
- ・福祉避難所を利用する（3）
- ・自立支援協議会において災害時の体制について協議
- ・ヘルパー等を派遣する
- ・各避難所運営モデル作成予定

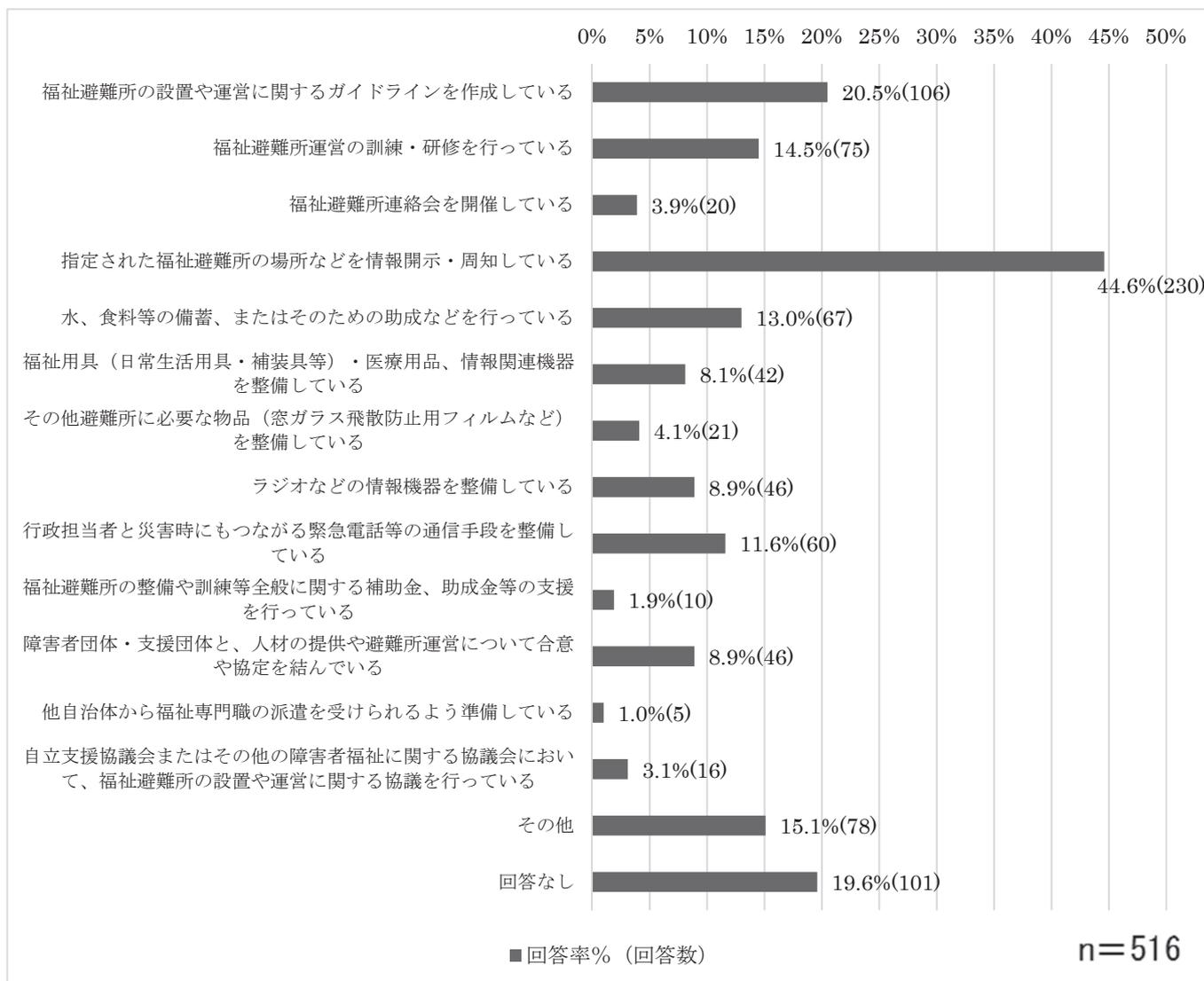
**問 3-3** 一般の指定避難所において障害者への対応が難しい場合は、何が課題となつていま  
すか。【複数回答】



■ 「その他」の回答 内訳 (主なもの)

- ・ 指定避難所において十分なスペースの確保ができない避難所がある。
- ・ 障害者の定義が一括りにできないため、対象に合った対策を行うこと自体の定義が難しい。
- ・ 地域の障害に対する理解が進まない／障害者と接していない地域の方が、障害特性に応じた支援を行うことは困難である。
- ・ 各避難所における状況が異なるため、統一されたマニュアルなどでは対応しきれない事案も想定される／要配慮者スペース等の整備や対応が一次避難所によって様々である。

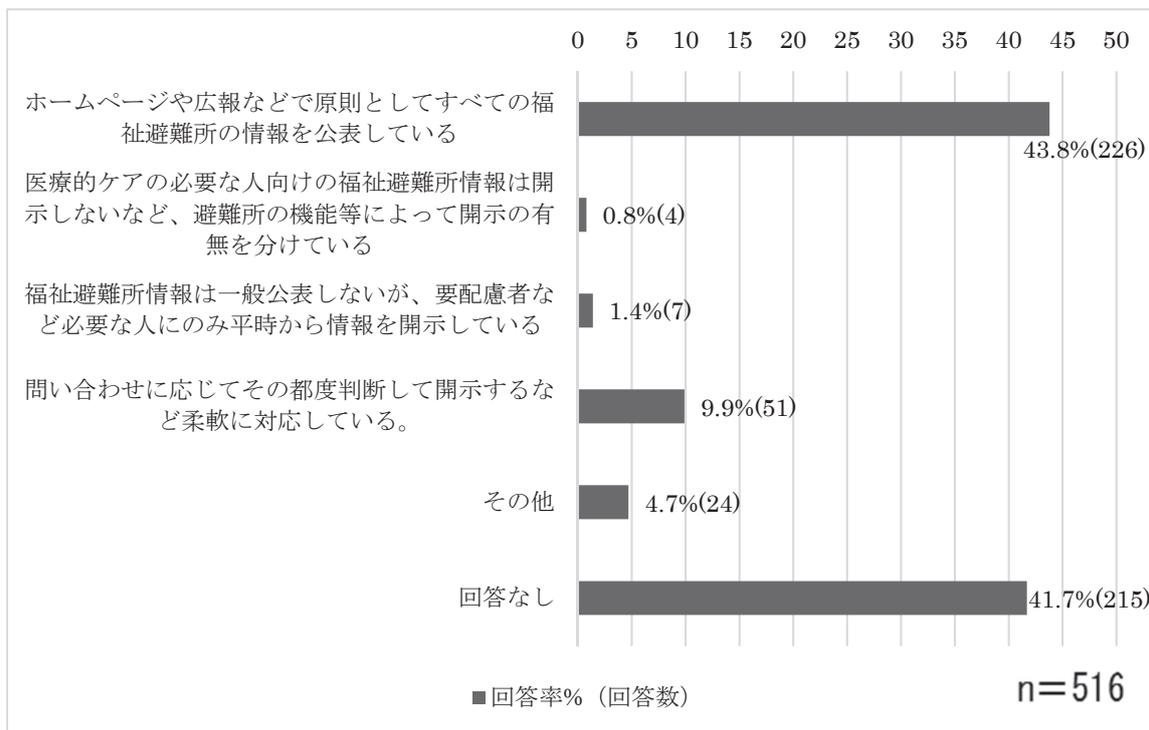
**問 3-4** 貴自治体が指定している福祉避難所について、その機能を高めるために平時から行っていることはありますか。【複数回答】



■ 「その他」の回答 内訳（主なもの）

- ・ 特になし（30件）
- ・ 作業中、検討中、今後予定（福祉避難所指定、研修、福祉避難所連絡会、福祉避難所周知、ガイドライン）（12）
- ・ 協定の締結または連携（高齢者・福祉施設、福祉用具供給協会、社協、介護団体、訪問看護ステーション協議会等）（11）
- ・ 訓練、研修の実施（避難所開設訓練、HUG、BCP研修等）（4）
- ・ 地域防災計画に掲載（2）
- ・ 電源、発電機の確保（2）
- ・ 備品の整備（間仕切り、段ボールベッド、戸別受信機、その他物資等）（2）
- ・ 福祉避難所の設置や運営に関して、市と随時意見交換
- ・ 県を通じて他市町村に受け入れてもらうよう調整
- ・ 福祉避難所による防災訓練時に町防災担当者（防災士）を派遣し、指導、助言を行っている
- ・ 福祉避難所を、福祉係事務所の保健センターにしている
- ・ 一部事務組合の福祉施設を指定、村から備蓄品提供

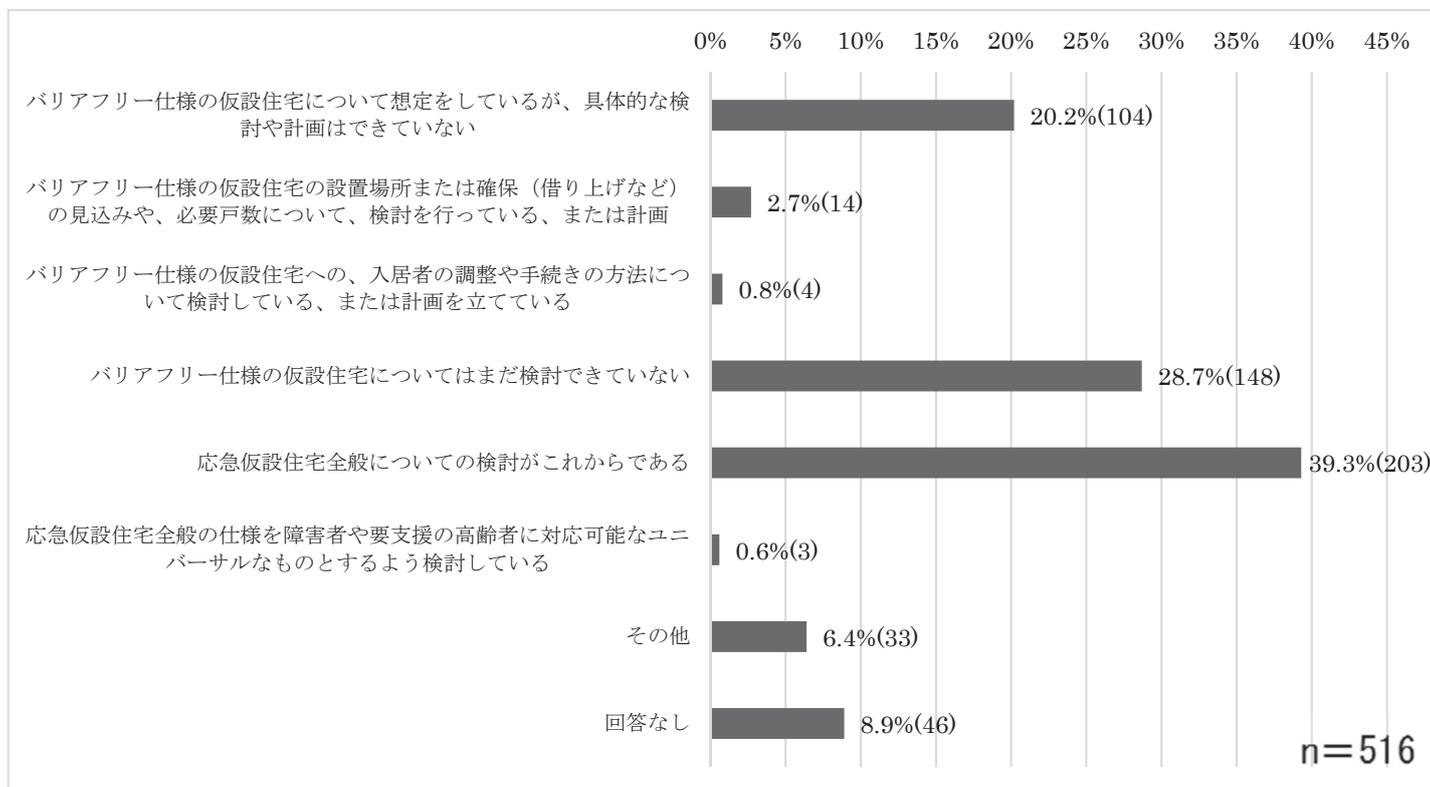
**問 3-4-2** 福祉避難所の情報を開示していると回答した自治体にお聞きします。情報開示の方法や、開示の際に行っている工夫について、該当するものがあればすべてに○をつけ、必要に応じて貴自治体の事例を記載してください。【複数回答】



■ 「その他」の回答 内訳 (主なもの)

- ・ 防災マップ、ハザードマップに掲載 (7件)
- ・ 地域防災計画、障害者基本計画に掲載 (5)
- ・ ホームページで公表 (5件。うち「福祉避難所の施設名・施設住所・受入対象者・法人名を公表」1件)
- ・ チラシの各戸配付
- ・ 協定を結んだ施設のうち、開示を合意したもののみ開示している

**問 3-6** 応急仮設住宅についてお聞きします。過去の事例から、障害者や高齢者が仮設住宅で生活することは困難な場合が多いですが、貴自治体では、災害時の応急仮設住宅の計画を立てる際に、一般の仕様とは異なるバリアフリー仕様の仮設住宅（「福祉仮設住宅」等）の設置・確保（建設または借り上げ）等について想定し計画に含めていますか。該当するものに○をしてください（複数回答可）。



■ 「その他」の回答 内訳（主なもの）

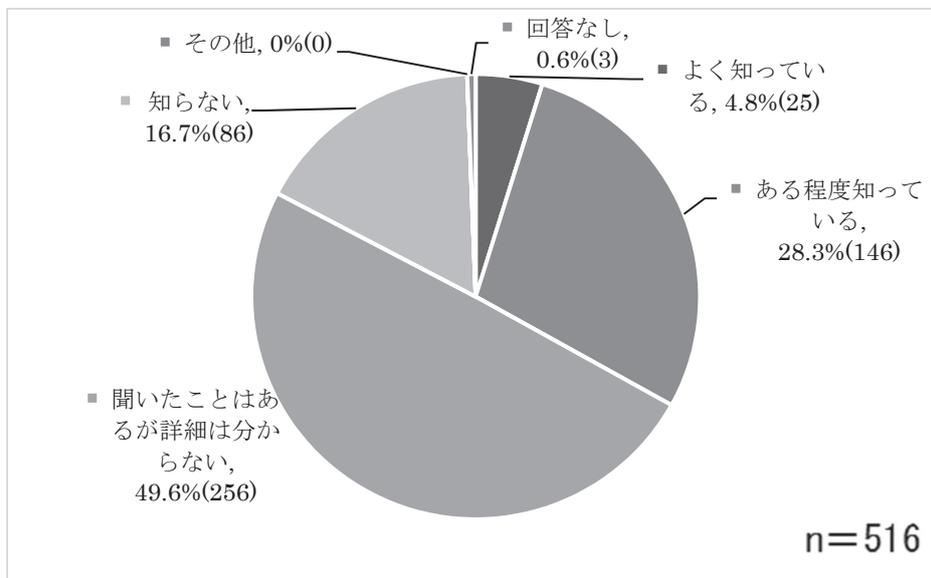
- ・ 都道府県が担当する。(16 件)
- ・ 事例・計画なし／不明 (8)
- ・ 都道府県が担当するが、スロープありの仕様がある。(2)
- ・ 都道府県に進言・要望する／した (2)
- ・ 高齢者仕様を想定、戸数等は県が計画策定する (1)
- ・ 必要に応じて対応する
- ・ 応急仮設住宅全般の仕様を障害者や要支援の高齢者に対応可能なユニバーサルなものとするよう検討している

#### IV. 福祉専門職の災害時派遣

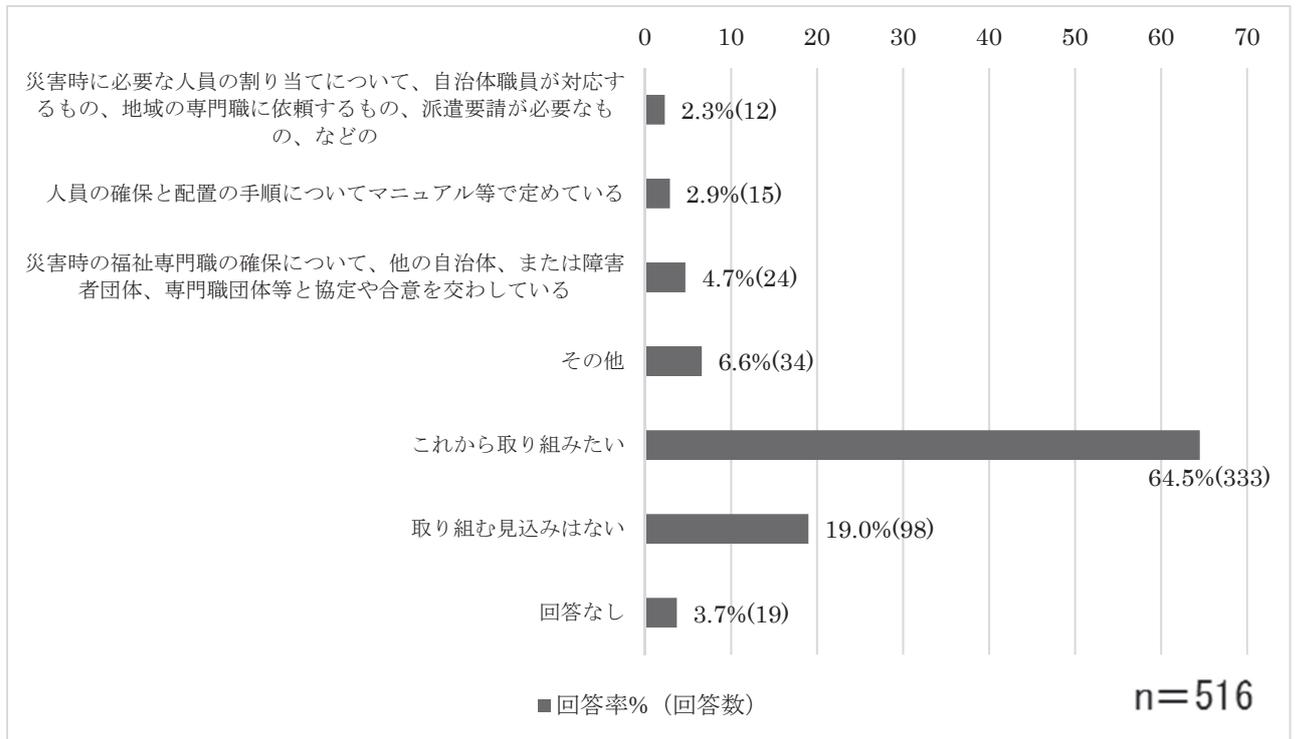
##### 【概要】

- 災害時における、災害派遣福祉チーム、介護職員等や手話通訳者等の福祉専門職の派遣については、「よく知っている」、「ある程度知っている」と回答した自治体が合計で 33.1% (171 件) であった一方、「詳細は分からない」、「知らない」との回答が合計で 66.3% (342 件) であった。〈問 4-1〉
  - 災害時の福祉専門職の派遣について平時から行っていることを尋ねたところ、「これから取り組みたい (64.5%、333 件)」、「取り組む見込みはない (19.0%、98 件)」との回答が多い。〈問 4-2〉
  - 福祉専門職の派遣要請が難しい理由を尋ねたところ (問 4-3)、「依頼できる内容や機能が分かりづらい (39.3%、203 件)」、「窓口や手続きが分かりづらい (30.0%、115 件)」、「障害種別が多様で取りかかりにくい (21.9%、113 件)」などの回答のほか、「障害者の災害対策という部分まで手が回らない」との回答が 23.1% (119 件) あった。〈問 4-3〉
- ※災害派遣福祉チーム (DWAT、DCAT) については、全国的に制度化されたものでなく、各都道府県における取り組みとして進められていることも、このような回答の背景として考えられる。

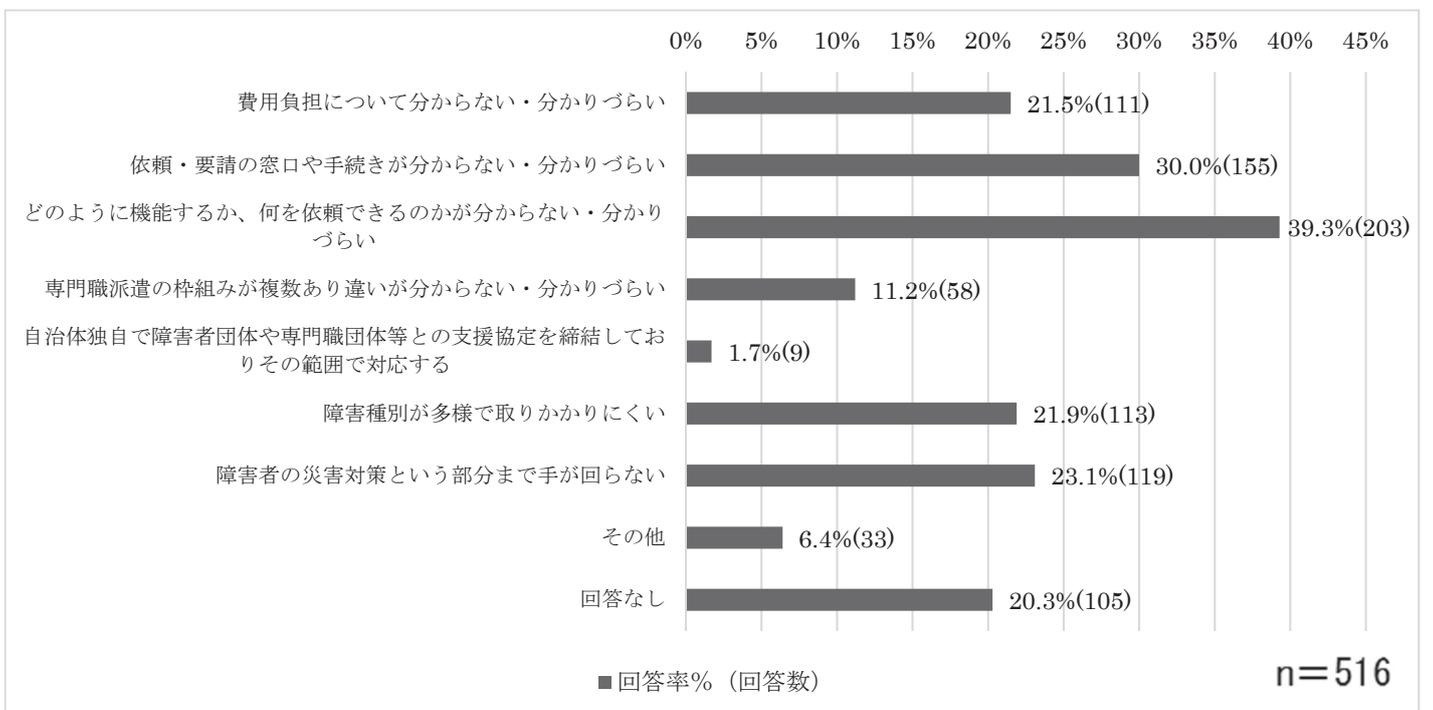
**問 4-1** 災害発生後、避難所や公的機関の窓口等において、障害者を含む要配慮者への専門的な支援の必要性が高まります。平成 28 (2016) 年熊本地震では、県外を含む他の自治体から、災害派遣福祉チーム (DWAT、DCAT) の派遣や、介護職員等の派遣、視聴覚障害者等への情報・コミュニケーション支援に関する手話通訳者等の派遣が行われました。こうした、他の自治体からの福祉専門職等の派遣の取り組みについてご存知ですか。



**問 4-2** 貴自治体で、災害時の福祉専門職（社会福祉士、介護福祉士、精神保健福祉士、手話通訳者、要約筆記者、点訳者・音訳者など）の派遣要請に関して、平時から行っていることがありますか。【複数回答】



**問 4-3** 福祉専門職の派遣要請が難しい場合、その理由は何でしょうか。【複数回答】



- 「その他」の回答 内訳（主なもの）
- ・ 検討中、今後検討（5件）
- ・ 福祉専門職がない、人材不足（4）

- ・該当する枠組み、事例がない(4)
- ・県災害福祉広域ネットワーク協議会の災害派遣福祉チームにより対応
- ・県での支援体制がおおむね確立
- ・県の協定に基づき派遣要請する
- ・当自治体で対応する
- ・相談支援事業者(法人)に対応してもらう
- ・災害時にどの程度の福祉専門職が不足するか想定していないため、現段階では何とも言えない
- ・派遣要請を必要とする障害種別や人数等の把握について、先に取り組む必要がある状況。
- ・需要の見込みを把握できていない。例、手話通訳者を依頼したが手法が違い機能しない人があった。
- ・要請は難しくないが、近隣自治体も被災する中で、本当に来てくれるか。
- ・福祉専門職は女性が多く、衛生面や安全面に配慮が必要である。
- ・町内の担当課が複数にまたがるのが予想されるが、事前の整理が必要
- ・種別によっては、対象者がいない。
- ・県ルートを通じて直接福祉部門に派遣要請があったが、要請、依頼等の手続きが不明確だった。

## V. 障害者（または障害者団体）の防災に関わる取り組みへの参加

### 【概要】

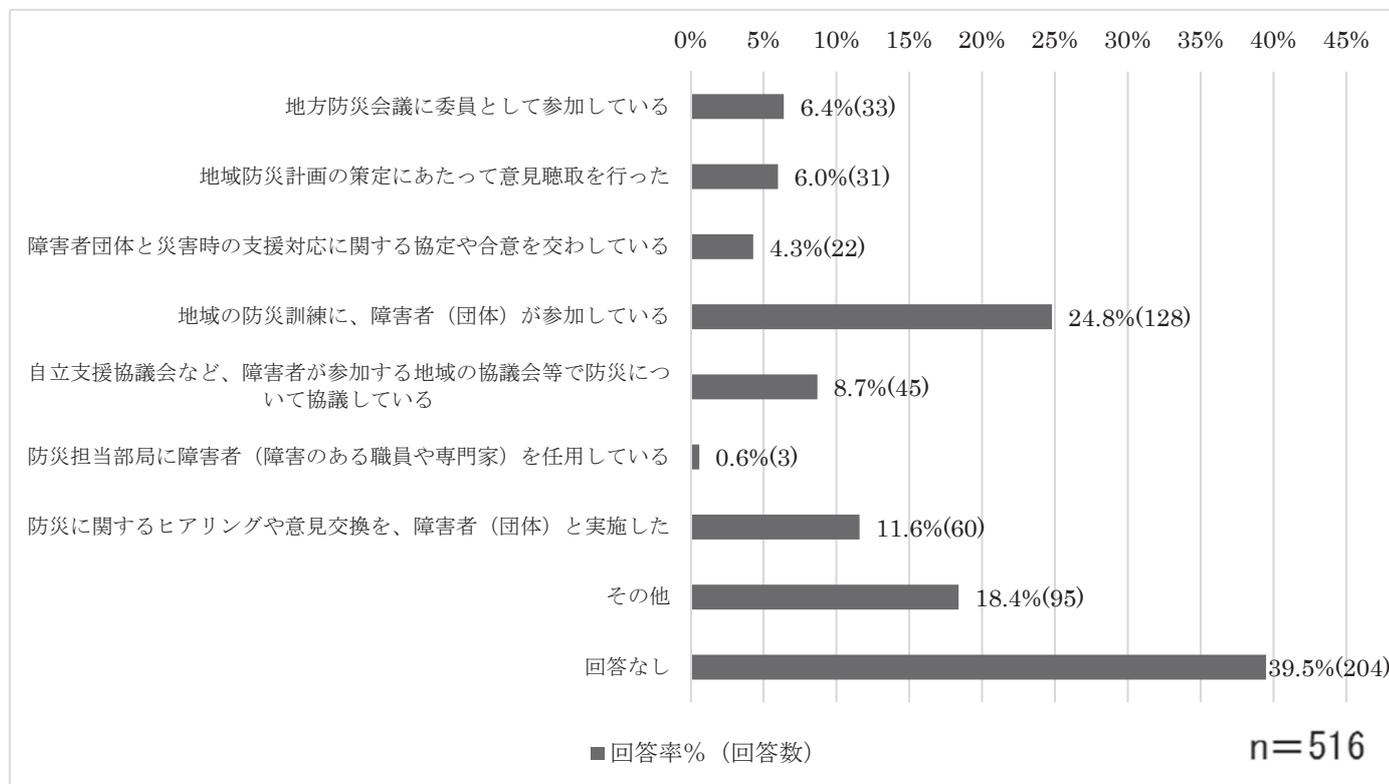
○平時の防災に関わる取り組みに、障害者または障害者団体の参加はあるかとの質問では、「回答なし」が最も多く 39.5% (204 件) であったほか、「地域の防災訓練に参加している (24.8%、128 件)」などがある。〈問 5-1〉

○防災訓練に障害者（団体）が参加するための配慮としては、「現時点では配慮できていない／これから検討したいが」 57.0% (294 件) で最も多いほか、「自治会に障害者の参加を促す (12.8%、66 件)」、「障害者団体や障害者施設・学校への案内 (11.0%、57 件)」、「手話通訳者／要約筆記者／盲ろう通訳・介助員の配置 (10.7%、55 件)」がある。〈問 5-2〉

○障害者または障害者団体が防災の取り組みに参加することが難しい理由や背景としては、「何から始めていいかわからない (34.3%、177 件)」、「回答なし (29.3%、151 件)」、「障害者団体が複数あり、どこを窓口としていいのかわからない (11.2%、18 件)」などが続く。〈問 5-3〉

※災害時の円滑な避難支援等のため、障害者の防災への参加は重要であると考えられるが、そのあり方については、具体的なイメージや事例が十分に共有されていないのではないかと。このことは、民間団体や専門機関との連携や、災害派遣福祉チームをはじめとする福祉専門職の派遣についても同様と考えられ、各地の先進的な事例・実例など具体的な情報の共有を行うことにより、市町村の取り組みを促進し支援することにつながるのではないかと。

**問 5-1** 貴自治体で、平時の防災に関わる取り組みに、障害者または障害者団体の参加はありますか。【複数回答】



### ■ 「その他」の回答 内訳（主なもの）

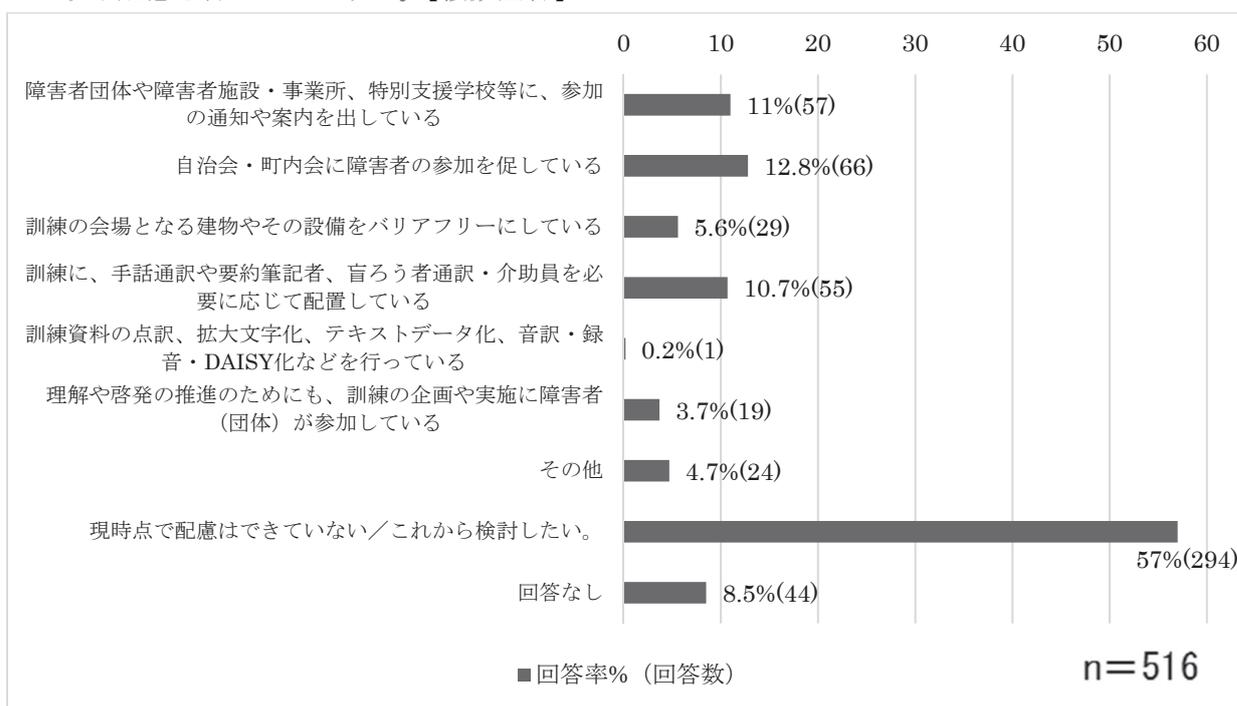
- ・参加／取り組みなし（56 件）
- ・今後取り組む予定（7）

- ・ 障害者団体への研修・訓練・講座を実施（HUG 訓練、出前講座、防災啓発研修）（3）
- ・ 社会福祉法人、障害者支援施設、グループホームへの防災講座、養護学校の防災訓練に協力（2）
- ・ 避難行動要支援者マニュアル作成にあたって意見聴取
- ・ 避難支援計画懇話会に障害者団体が参加
- ・ 防災計画についてパブリックコメントを実施
- ・ 訓練への参加（ろう者がろう者役として）
- ・ 訓練等への参加を呼びかけているが、参加が得られない現状
- ・ 障害者団体が自主的に勉強会を行っている

**問 5-1-2** 上記の問 5-1 の 1 から 8 までの回答のうち、複数の障害種別の代表者が参加しているものや、または複数の障害種別を対象に実施しているものはありますか。ある場合、該当する番号に○をして、その障害種別を記載してください。【複数回答】

地方防災会議の委員	地域防災計画策定の意見聴取	障害者団体との協定や合意	防災訓練に参加	自立支援協議等での協議	防災担当部に障害者を任用	防災に関するヒアリングや意見交換	その他	回答なし	回答者数
11	10	7	69	35	1	34	20	377	516
2.1	1.9	1.4	13.4	6.8	0.2	6.6	3.9	73.1	100.0

**問 5-2** 貴自治体で行われる防災訓練に、障害者またはその団体が参加するために、どのような配慮を行っていますか。【複数回答】

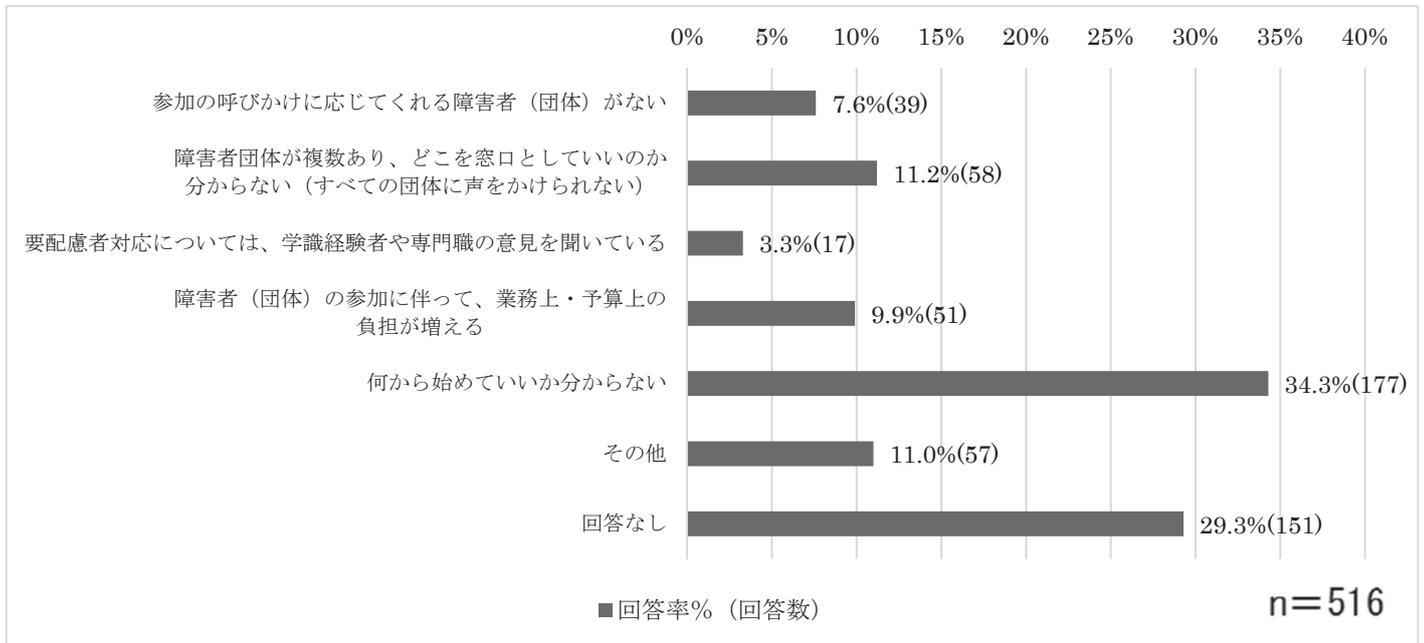


■ 「その他」の回答 内訳（主なもの）

- ・ 施設を対象に村と合同の訓練を行っている
- ・ 民生委員や消防団員が、情報提供や移動支援する
- ・ 聴覚障害者協会単位で受け入れ、手話のできる健聴者と合同で参加した。
- ・ 一定の条件を満たした、要配慮者が参加する地域の自主防災組織の防災訓練に助成金を交付している。
- ・ 過去においては訓練の規格や実施に障害者団体が参加していたが、東日本大震災後に市の防災訓練の大幅な見直しを行い、市の総合防災訓練と各区が主体となった避難所運営訓練とに再編して以降、障害者団体との連携が十分に取れていない現状にある

・避難行動要支援者を想定した住民主体の搬送訓練等を行っているものの、障害者団体の参加はなし。

**問 5-3** 貴自治体で障害者または障害者団体が防災の取り組みに参加することが難しい場合、その理由や背景となっているものはなんですか。【複数回答】



■ 「その他」の回答 内訳（主なもの）

- ・そこまでの対応ができていない（6件）
- ・全住民を対象としており、特に障害者だけを呼びかけ・対象としていない（5）
- ・参加できている／可能だと考えている（5）
- ・障害者が参加する場合ご自身の負担が大きくなること（4）
- ・呼びかけても参加が得られない（参加が少ない）（3）
- ・参加を受け入れる場合に人員、体制が整備が難しい（3）
- ・市民、支援者（自治会、自主防災組織や地域住民）の理解を得ることが難しい（2）
- ・本人が内容を理解できない、ついていけない（2）
- ・障害者が参加する場合の時間や場所の確保が難しい
- ・障害者団体の組織が弱い
- ・障害者団体の窓口が分かりづらい
- ・障害の有無を地域の人に知られたくない人がいる。個人情報への取扱い
- ・障害種別によってニーズが異なり、また全員が団体に加入しているわけではないため
- ・一部の訓練に参加しているが、全地域では介助者などの確保が困難である

**VI. クロス集計**

- ・市町村の人口規模(3万人以上、3万人未満)によるクロス集計
- ・問0-3-1 2011年以降に指定避難所を「開設した」、「開設しない」によるクロス集計

※本報告書では、残念ながら紙面の関係でクロス集計を掲載できません。

本報告書は、日本障害者リハビリテーション協会のウェブサイトにも掲載されますので、そちらをご参照いただくようお願いいたします。

（「障害者と防災施策に関する全国自治体調査」で検索ください。）



## 自由記述 まとめ

(各自治体の事例、課題、意見等)

**問 1-7** 問 1-1 のような対応を経ても、要支援者名簿に掲載された障害者の数と、障害者手帳等に基づく障害者の数にかなりの差が見られたり、重度の障害者が要支援者名簿に掲載されないなどのことが、一般に起こりうると考えられます。要支援者名簿に掲載されない障害者に対する災害時の対策として、貴自治体で検討していることがあれば、自由に記載してください。

### <民生委員、社協や自主防災組織による、地域レベルでの実態把握、近隣協力者の指定、見守り活動など>

- ・市内部の把握だけでなく、自治会、自主防災会等が自治会活動等を通じ、障害者等の実態を把握し、災害時要援護者一人ひとりに近隣協力者を指定するなど、災害時の安否確認や避難支援を迅速にできる体制づくりに努めています。
- ・隣近所での見守り助け合いが日常からできるように社会福祉協議会と連携し、地域づくりをすすめている。
- ・地域や自主防災組織による支援、日頃からの声かけなどに期待。行政は地域や自主防災組織への教育や防災意識向上のための普及・啓発を行っていく。
- ・民生、児童委員による見守りを実施している。また、登録希望者については、随時登録を行っている。

### <障害者手帳等の情報を対象範囲として定め、原則としてすべて名簿掲載する／障害者手帳の情報を活用する>

- ・身体障害手帳を交付している1級2級については要支援者の要件としており、本人もしくは親族が拒否しないかぎり、名簿にのることになっている（手下げ方式）
- ・障害者手帳の情報はすべて取り組み、更新作業をしている。更新作業を頻回にするしか直近の正確な情報にはなり得ない。しかし重度の方がほぼもれることはない。
- ・障害者手帳の交付者を全て対象としているため、障害者手帳を持っていなければもれはない。障害者手帳を持っていない障害者の有無については、不明。
- ・避難行動要支援者名簿については、条件に合致している障害者手帳を持っている方をシステムにより、抽出しているため、漏れることはない。なお、データについては、毎日、自動更新している。また、避難時に地域の支援を受けられるよう、普段から隣近所で顔の見える関係を普段から築くよう、啓発している。
- ・本市では障害者手帳1級・2級、療育手帳Aを交付されている者についてはすべて名簿に記載する方式を取っている為、重度の者が名簿から漏れるリスクは低いと考えているが、介護保険における地域ケア会議のように自治会や地域福祉関係者が集まり、名簿に掲載されるべき障害者等の掘り出しを行う会議の設置を検討している。
- ・災害時には、災害対策基本法第四十九条の十一等に従い、本人の同意を得ずとも障害者手帳所持者の情報をもとに、対策会議等にて必要と判断すれば、避難支援を行うことになる。
- ・障がい者手帳に基づく障がい者をリスト化し、要支援者名簿掲載の候補者としている。このリストに基づいて、一人一人に掲載の承諾をとるというプロセスで作成しているが、内部資料として、承諾をしていないにかかわらず全員のリストを作成し、全容の把握に努める。

### <災害時のみ利用可能な名簿を準備・管理する>

- ・当市の意向調査の未回答者についても、災害時のみ提供できる「未同意者名簿」として管理している。
- ・本市で設定した要件に合致する避難行動要支援者と、住民基本台帳のデータをもとに名簿化し、平常時に配布している名簿とは別に、災害時等に限り避難支援等関係者に配布することができる体制を整えている。

#### <地区ごと、あるいは現場において、名簿・支援者リストを作成したり、実質的な情報共有を行う>

- ・熊本地震を契機に自助や共助の在り方が重要視されている。その中で H28 年度から全地区を対象に地区防災計画の策定支援を実施し、要支援者名簿に掲載されていない方も含め、地区毎に支援者リストを地区住民が作成している。
- ・防災マップ作成を通じた障害者情報の把握。→個人名を公表することに同意されない者でも、災害時に必要な支援を受けるには、地域で情報を共有していれば一定の対応は可能と考えられる。
- ・本市の災害時要援護者情報登録制度に登録を希望されない方については、名簿には掲載されないこととなります。地域向け手引きにも、支援を必要としているすべての方が市のリストに登録されているとは限らないことから、地域でも独自に要援護者の情報を集めていただくよう記載しています。
- ・同意の有無で差異があるが、災害時においては、同意に関係なく情報提供が可能と理解している。また、名簿はあくまで Check・参考と考えており、現場・実態レベルで地域の支援等関係者が把握していればよく、行政側の情報がサポート機能として情報提供等活用されればよいだけと考える。

#### <名簿登録を希望しない人は、その人の意思・希望に任せている>

- ・災害時要支援者名簿については、登録しようとする本人の意思表示が必要であることから、希望しない人については自己責任とし、自治体では検討しない。
- ・あくまでも難行動要支援対策は、手上げ方式をとっているため、隔たりが生じる部分の未対策
- ・名簿掲載については、本人同意が得られた方のみを掲載している。掲載されていない要支援者については、今後検討

#### <再調査、個別訪問調査の実施>

- ・避難行動要支援者名簿には、同意を得られた方しか掲載することができないため、当市では障害者手帳の等級等に基づき同意調査書を発送し、重度の障がいを持ちながらも同意をしないと回答した方については名簿に登載しておりません。なお、同意を得られなかった方については、経年による身体状況・家族状況等の変化を考慮し、再調査を実施しています。また、同意調査書未提出者に対しては、市職員による戸別訪問調査を実施し、把握に努めています。
- ・個別訪問をし、災害時の対策やニーズの聞き取りをし、個人でできることなど啓発を兼ね防災意識を持つことを促している。
- ・民生委員児童委員に要支援者名簿に掲載されていない対象者宅に訪問してもらい、掲載の同意を得る。

#### <手上げ、申し出を受け付ける>

- ・条例制定により名簿搭載者と手帳等に基づく障害者の差はあまりないものと思われるものの、

一部ではそういった方もいることから申し出による名義登録も認めている

- ・災害時要配慮者のうち、避難行動要支援者の範囲には該当しないが、『災害時に自ら避難することが困難な方』については、避難支援等関係者に相談し、避難支援等関係者の副申を添えて申請書で、市長あてに申請していただくようにしている。

#### <周知・啓発・広報を進める>

- ・障がい者支援ガイドブックや広報等で周知を行い、避難行動要支援者台帳への登録を呼びかけているものの登録する方が増えない（台帳登録制度自体が分からない方や大震災時に機能しなかった等の理由が多く聞かれる）ので、台帳登録制度への理解を深めて頂くよう、障害者手帳所持者に対して通知するなど検討したい。
- ・名簿登録対象者には窓口での説明を心掛けている。障害福祉のしおりにも記載をしている。
- ・自主防災組織や民生委員を通じての周知や、防災イベント等での啓発など、名簿への登録の推進活動を行っている。
- ・平成 29 年 1 月に聴覚障害者を対象に防災研修を行い、5 名の手話通訳者と聴覚障害者 40 名が参加した。参加者の中では、発災時は誰かが助けてくれるという意識が強かったようであり、「自助」の重要性を改めて認識したようであった。研修は大変好評で、定期的を開催することを望んでいる声もあったようである。
- ・地域コミュニティ協議会等の地域支援組織と連携して、制度の周知啓発に取り組む。
- ・定期的な、制度の周知を行っている。また、新規で名簿対象者となった方へ直接案内を送付している。

#### <検討、会議>

- ・人工呼吸器などの医療機器を必要としている在宅重度障害者の災害時支援について検討する会議を今年度開催する予定。
- ・介護保険における地域ケア会議のように自治会や地域福祉関係者が集まり、名簿に掲載されるべき障害者等の掘り出しを行う会議の設置を検討している。
- ・当市では、障がい当事者団体、市、サービス提供事業所により、自立支援協議会の減災対策部会にて、障がい者の減災対策について検討しています。現在は、災害に備え日頃準備しておくことや災害時の行動等についてまとめたマニュアルの作成を行っています。

#### <名簿以外の避難支援を進める取り組み>

- ・名簿掲載を希望しない方に対しても、ヘルプカード関連支援ツール「災害時マグネットシート」などを作成し、希望者に配布し、緊急時の在宅の目印としてもらう取組を行っている。

**問 1-8** 貴自治体で要支援者名簿等の情報共有について行っていることや、名簿の活用事例で、他自治体への参考になりそうなことがあれば、自由に記載してください

#### <訪問調査等による把握>

- ・民生委員による独り暮らし高齢者調査を毎年行っており、その調査票が避難行動要支援者の登録用紙を兼ねている。登録用紙自体が戸別計画書となるため、地域支援者（自主防災会）に対して名簿と併せて登録用紙の写しを配布することで避難行動要支援者に関する詳細な情報を共有できるようにしている。
- ・民生、児童委員と行政職員が中心となり、名簿登録者の個別計画の作成のため戸別訪問を実施

した。

#### <名簿を活用した訓練の実施>

- ・名簿の更新時期を夏場に合わせ、台風の際の見守りに活用、県下一斉防災訓練で地域が活用→要支援者の避難計画を検証している。
- ・避難行動要支援者名簿を活用し、市が実施する総合防災訓練にあわせて避難行動要支援者の避難訓練を実施している。
- ・自主防災組織独自の防災訓練にて、組織が独自で作成した要支援者名簿を活用した

#### <名簿管理上の工夫>

- ・災害時にパソコンが起動する保証がない中でアナログなやり方をしている。
- ・要支援者名簿を配布する際は紙媒体で配布し、名簿更新の際は古い名簿は必ず回収するようにして、個人情報の適正な管理に努めている。

#### <きめこまかな情報共有、情報提供、情報更新>

- ・当市で作成している「災害時要援護者名簿」については民生委員のほか、消防、警察及び個人情報の適正管理に関する内容を含めた協定を締結した町内会、自主防災組織などへ提供し、平時からの支援に活用いただいている。
- ・「災害時要援護者支援制度」に登録した方（災害時要援護者名簿）については自治会、まちづくり協議会、自主防災組織等の団体から構成される「地区支援班」に名簿情報を提供している。避難行動要支援者名簿については、災害が発生または発生する恐れがある場合に警察、消防や地区支援班など避難支援に携わる関係者に提供し、安否確認等に役立てることとしている。
- ・警察、消防への情報共有、自衛隊には地区別人数情報を提供、災害要請後名簿配布予定
- ・町保健福祉課（要支援者名簿主管課）と消防署、民生児童委員、社会福祉協議会、町内会、町総務課（防災主管課）、地域包括支援センター、障がい者総合相談支援センターとの間で、要支援者名簿を共有している。
- ・協定を締結した団体間での情報交換会を推進している。
- ・関係機関（民生委員、自治会、消防団、警察、消防署、社会福祉協議会）に名簿を年1回更新し、提供している。
- ・情報共有について同意を得られた人の名簿を、自治会、民生委員、消防団、消防本部、地域包括支援センターと共有し、年に1回更新している。
- ・自治会長、自主防災組織会長、校区社会福祉協議会長民生委員、地域包括支援センターに対して、年1回更新した名簿を提供し、情報提供を行っている。
- ・地域コミュニティ協議会等の地域支援組織と連携して、災害時に真に役立つ名簿となるように、毎年、名簿情報の確認、更新に取り組んでいる。

#### <平時の見守り、支援体制づくり>

- ・平時から訪問や防災訓練の参加を呼びかけるなどの支援体制づくり・避難行動要支援者名簿掲載者に「無事です。バンダナ」を配付し、災害時に安否確認がのため、家のドアなどに掲げていただくようにしている。
- ・情報共有として、個人情報の提供に同意の方は、平時から民生委員に見守り活動を行っている。併せて、その同意者については、本人へ送付す個別計画と同様のものを民生委員へ情報を提供することとしています。

- ・市と協定を締結した支援組織の同意を得た方の情報を提供している各支援組織では名簿状況を元に、対象者の所在把握や状況把握等の取組を平時から行っている。
- ・平時には名簿登載者のうち、同意を得たものについては、民生委員や消防団等に情報提供し、見守り活動等に活用している。
- ・名簿提供した自治会において1人暮らしの高齢者で脱水症状を発症している方を見回りをしてきた町内会の人が見つけ対応を行えた。また、要支援者と支援者のマッチングをしたマップの作成等の事例がある。

#### <ガイドブックの作成>

- ・名簿情報の共有方法等を掲載した「避難行動要支援者の避難支援ガイドブック」を作成し、町内会、自主防災会、民生委員等の避難支援等関係者に周知している。

**問 2-4** 障害者に対する災害時の情報伝達について、貴自治体で取り組んでいることで、特筆すべきことや、他地域への参考となる事例等があれば記載してください。

#### <防災行政無線等の個別受信機の貸与等>

- ・市内全戸（6万世帯）に防災行政無線の戸別受信機を無償設置（貸与）しており、聴覚障害の方にはFAX付き戸別受信機を用意している。
- ・避難勧告等の災害情報を市民の方に伝達するため、平成27年3月より防災行政無線を整備したが、この整備にあわせ、聴覚障がい者宅においても放送内容を確認できるよう、放送内容が、文字表示される戸別受信機の無償貸与を行っている。
- ・防災行政無線のデジタル化に伴い、市内在住のすべての聴覚障害者に対して、文字情報表示機能付き戸別受信機を無償貸与する。（平成29年度内完了見込）
- ・要配慮者施設については、防災行政無線の戸別受信機を配布している。

#### <メールの配信、電話、FAXによる情報伝達>

- ・登録者への一斉メール、FAX、電話（音声自動読み上げ）システムの導入
- ・聴覚に障害がある方への携帯メールを活用した災害情報の伝達
- ・登録制メールをひらがな等に変換しての送信を実施している。
- ・町が発信する防災情報メールサービスの付属機能として、各戸別電話への架電機能を利用している。
- ・避難情報の配信を希望される方を対象に、視覚障害者に対しては自宅の電話、聴覚障害者に対してはFAXで情報伝達を行っている。

#### <避難所等への手話通訳等の派遣>

- ・聴覚障害者に対して、避難所等には筆談用の筆記用具・手話等による伝達が必要な場合は、社協等に派遣要請

#### <防災用ラジオの配布・給付>

- ・日常生活用具給付品目の中に、視覚障がい者向け地上デジタル放送対応ラジオを追加（平成26年度から）
- ・地域生活支援事業の日常生活用具給付事業において、防災ラジオを給付している。
- ・障害者支援施設で希望があるところに対し、緊急情報を得ることができる防災ラジオを配布し

ている。

#### <その他の備品、グッズの活用>

- ・メッセージボードを備蓄している。
- ・「災害時支援みまもりスカーフの作成」・災害時に必要な支援や周囲の理解を得ながら生活するための手助けになるものとして、本市のオリジナルスカーフを作成しました。

#### <施設、事業所等との連絡体制づくり>

- ・災害発生時、市内の障がい者施設や事業所全てと連絡を取り、施設運営体制の確認や施設利用者の安否確認を報告してもらう仕組みを作っている。

#### <障害者団体等との協定による取り組みの推進>

- ・市の聴覚障害者団体と市登録手話通訳者会との三者において、平成 28 年 3 月付けで「災害時における手話を主たる言語とする聴覚障害者への支援に関する協定」を締結しました。障害者団体と通訳者会で合同で災害マップ作りをされたり、安否確認等のメール連絡網の整備、災害時通訳者の派遣等の内容となっていますが、実際に適切に対応できるためにも、今後も定期的な勉強会、訓練、連携が必要な状況です。

#### <平時からの啓発、情報提供、講習等>

- ・聴覚障害者に対する防災講座の実施による災害時の情報の収集、災害に対する対策等について、手話サークルの通訳を通じて実施している。
- ・障害者団体に対する情報伝達に関する講習を行っている

**問 3-5** 過去の災害で被災し、福祉避難所を開設した経験のある自治体にお聞きします。平時の想定と異なるなど、運営に困難を感じた点や、今後に改善すべき事柄などがあれば、お書きください。

#### <人員・体制上の課題>

- ・福祉避難所となる施設の職員数が限られており、受入人数が多くなった場合に既存の入所者への対応が困難になる。(受入に限度がある)
- ・運営主体が民間事業所のため、人員の確保や速緩に課題がある
- ・福祉避難所運営に係る人材(専門職)の確保

#### <利用者の対象範囲・基準についての課題>

- ・福祉避難所の適用について、台帳の活用が不十分で、消防、警察との連携で、少し気になった人を全員つれてきてしまった。
- ・福祉避難所の開設を知り、直接福祉避難所に避難した市民がいた。
- ・行政と施設(福祉避難所)担当者との避難者受入基準の認識の差があったため、スムーズに受入ができず、他の福祉避難所へ相談、受入をしてもらった(高齢者)→基準の明確化
- ・通常は、一般の避難所に一旦避難された方をスクリーニングして、福祉避難所での対応が必要な方を移送する流れとなるのだが、直接市役所に問い合わせをされたり、施設に問い合わせられる方が多かった。まだ緊急入所すべきか、福祉避難所で対応すべきかの判断が非常に難しかった。

### <福祉避難所への移送の課題>

- ・要配慮者の福祉避難所への移送は、原則として家族や地域の方となっているが、家族や地域の方の協力が得られない場合、誰が移送するのかの判断が難しい。

### <福祉避難所の不足、利用できない場合の支援のあり方>

- ・福祉避難所の絶対数が足りない・他市町との連携が必要
- ・協定を結んでいても、空いているとは限らないため、受け入れ先を探すことに困難を感じている。
- ・平時の想定より少ない受け入れ人数しか受け入れてもらえない。
- ・福祉避難所の協定を締結している施設が被災し、使用不可となった場合の代替策が課題
- ・福祉避難所へ来れない方への支援の在り方が課題

### <その他運営上の課題>

- ・開設の時期（指示）が不明瞭で、後手になってしまった。
- ・福祉避難所の開設施設へ食費の支給は行ったが、人件費は金額を検討していなかったため支給しなかった
- ・様々な場面に対応する柔軟性・施設との調整
- ・開設時に役場から福祉避難所に連絡を入れたが、ベッドが不足。避難所分ではなく施設の簡易ベッドを借りた。
- ・精神の手帳所持者への配慮が難しい。（避難所（大空間）での生活は適していないため）

### <その他の事例、意見>

- ・（東日本大震災での事例）協定を結んでいた「特別養護老人ホーム」は被災、「ホテル」と「民泊組合」は一般避難所の対応であり、福祉避難所として「町老人福祉センター」、「老人介護保健施設」の2箇所で開催。老人福祉センターの設置は町であるが、運営を社会福祉協議会に委託し、「デイサービスセンター」も運営していたこともあり、「老人介護保険施設」とも専門的な職員が配置されていた。職員等の人材確保や個人的なプライバシーの確保は課題であったものの、相談員の見守りなどにより、医療や心身のケア、孤立を防止することができたと考えられる。他避難所での衛生面での課題がある中で、不特定多数の方が出入りすることがなく、衛生面をある程度保つことが出来たと思う。また、福祉仮設住宅を町内と町外に1箇所ずつ整備。福祉仮設住宅を利用できる方の基準を設けておらず、身寄りのない独居老人や障害者を中心に受け入れをし、その運営にあたっては、社会福祉法人等に委託した。被災者の長期にわたる避難所生活を余儀なくされたことにより、心身の機能の低下や様々な疾患の発生、悪化が見られた。特に福祉避難所に心身の状況に問題がなかった方が、これまでできていた身の回りのことができなくなるなど福祉仮設住宅としてのあり方に課題が残ることとなった。今後、福祉避難所として協定締結を含め、障害者自立支援協議会において、避難所運営について検討していくことが必要。
- ・建物被害及び施設職員の被災により福祉避難所の開設ができない施設が一定程度出てくることを想定し、日頃からなるべく多くの施設と協定を結んでおく必要があると考えています。また福祉避難所は、二次的避難所という性質上、指定避難所からの移送が原則となりますが、東日本大震災の経験を踏まえ、移動が困難な在宅要援護者は直接福祉避難所へ移動できるよう地域防災計画を修正しました。災害時に円滑な運営を行うには、日頃から各協定締結施設、地域ボランティア等とネットワークを構築しておく必要があると考えています。

**問 3-7** 過去の災害で被災し、応急仮設住宅を設置した経験のある自治体にお聞きします。バリアフリー仕様の仮設住宅は供給できる数が限られていると考えられますが、一般の仕様の仮設住宅を、障害者や高齢者が利用できるように（利用しやすいように）するためには、住宅や周辺環境の設計上の仕様にどのような改善が必要と思いますか。

**<設計基準、整備基準の必要性・重要性>**

- ・国がガイドライン等で高齢者と障害者に合った応急仮設住宅の設計基準を示すようにすることが改善につながると考えられる。
- ・事前にバリアフリー仕様の仮設住宅設置のためのガイドラインのようなものがあるとよい。
- ・ひとにやさしいまちづくり条例の特定公共施設、公共的施設整備基準を満たす仕様に改善が必要と思います。

**<大規模な改修・改造が困難>**

- ・障害者が入所する際、手すりやスロープ等改良は可能であるが住宅全体の改造は困難と思われる

**<仕様上の提案>**

- ・建設型仮設住宅については、部屋数を少なくして（3LDK→2LDK）車イスでも動きやすいよう居住スペースを広くする必要がある。特に玄関が狭小なため、広くした方がよい。
- ・段差や浴槽部分に標準で手すりの設置が好ましい。

**<その他の事例、意見>**

- ・本市では、グループホーム型のプレハブ仮設住宅（18戸）を建設し、津波により被災した認知症高齢者グループホームの代替施設として利用しました。これは福祉避難所に被災していた要援護者の移転先としての福祉仮設住宅とは性格が異なるもので、検討の結果、本市ではいわゆる福祉仮設住宅の建設は行いませんでした。なお、本市では通常のプレハブ仮設住宅について、各団体ごとに一部スロープ棟を設置しました。また、障害者及び高齢者に限らず、入居後に入居者からの居住環境の改善を求めて様々な要望が出され、外壁への断熱材等の追加・補強工事、窓の二重サッシ化工事、玄関先への風除室設置、ひさしの延長工事、トイレの暖房便座化工事、通路・駐車場の舗装及び排水用側溝の整備工事、玄関の段差解消工事、居室への畳設置工事、呼び鈴の追加工事、大家族からの住宅環境の要望があった住戸間の壁を取り払い2戸の住戸を1戸とする工事等も行い、居住環境の改善に努めました。

**問 3-8** その他、貴自治体で、障害のある避難者への支援や対応について、他地域への参考になりそうなことがあればお書きください。

**<サポートマニュアル、ハザードマップの作成の作成・配布>**

- ・災害時障害者サポートマニュアルの作成（一般避難所、福祉避難所及び区対策部〔各区総務企画課〕に配布）
- ・やさしい日本語版のハザードマップを作成している

#### <ストーマ装具、オストメイト用トイレの配備、その他の対応>

- ・希望者のストマーを福祉避難所で保管している
- ・仮設のオストメイトトイレを基を備蓄している
- ・災害の状況に合わせた、避難所までの送迎を行う

#### <避難所の設置場所について>

- ・生活するうえで、近くに病院、マーケット等、生活環境の行きとどいた箇所に設置すべきと考える。少なくとも徒歩で動ける範囲内に建設すべきである。

#### <その他の意見>

- ・障がい者仮設と健常者仮設に分け、障がい者仮設は福祉部が担当とする。それにより障がい者に対し、きめ細やかな支援が可能と思われる。
- ・今回の熊本地震では県が各団地の全戸数の1割分の戸数だけスロープ付住戸を整備しました。災害直後に県の仮設住宅建設と市町村のニーズ調査・募集が同時進行で進められるため、事前に個人の状態に合わせた住戸を建設することは困難です。熊本県のように、入居後に希望者に対してスロープ、手すりを追加で設置する方法が現実的です。
- ・県応急仮設住宅ガイドラインにおいて、災害救助事務取扱要領に基づいて福祉仮設住宅について定めている。(県の応急仮設住宅のとりまとめは県保健福祉部保健福祉課が担当しているので詳細については、そちらに確認をお願いしたい)

**問 4-4** 貴自治体で、障害者を含む要配慮者支援に関わる福祉専門職の派遣や受け入れの取り組みに関して、他の自治体の参考になる事例があればお書きください。

- ・本市は、県災害福祉広域支援ネットワーク協議会に加盟している。
- ・医師会との協定、県との手続きの確認等、一般的な取組のみ行っている。

**問 5-4** 貴自治体で、防災の取り組みに障害者（団体）が参加することについて、他の自治体への参考になる事例・取組があれば記載してください

- ・自立支援協議会の中で協議し、障がい者の防災に対するニーズを調べ、極力防災訓練に反映できるように危機管理部門、福祉部門で連携している。
- ・地域で知的障害者施設の避難訓練に協力している
- ・自然災害による犠牲者をゼロにするため、障害者を含む地域住民が集まり、防災に関する会議や訓練に取り組む「みんな de bousai まちづくり推進事業」に取り組んでいる。
- ・防災に関する講演会などでは、手話通訳要約筆記を入れている。座席についても配慮をしている。
- ・砂地のグラウンドで訓練を行うが、訓練に参加・見学しやすいようコンパネを敷き詰めコースを作っている。どの訓練にも一般の方と混じって参加出来るよう選択制を設けている。職員がマンツーマンで介助や声かけを行い、できるだけ一般の方と同じ訓練を受けられるようサポート体制を取っている。



調査結果を見て



## 調査結果を見て

橋井 正喜（社会福祉法人 日本盲人会連合 常務理事）

### 1. 視覚障害者と災害

#### (1) 視覚障害者とは

視覚障害はその状況や程度から、視覚を全く活用できない全盲と何らかの保有視力がある弱視（ロービジョン）に大きく分けることができる。

弱視（ロービジョン）は、視力、視野、色覚の3つの要素のいずれかが障害されているか、その3つの要素の障害がどのように組み合わさっているかによって、視野が狭い、中心が見えにくい、明るいところや暗いところで極端に見えにくくなる等、その見え方及び見えにくさが異なる。

2011年（平成23年）に厚生労働省が実施した調査（平成23年生活のしづらさなどに関する調査（全国在宅障害児・者等実態調査））によると、全国の視覚障害者（身体障害者手帳所持者）数は、約31万5,500人と報告されている。

その内、全盲が1割～2割、弱視（ロービジョン）者が8割～9割いると言われている。また、日本眼科医会の推計（2009年）によると、視覚障害者総数は、163万7千人、その内弱視（ロービジョン）者は144万9千人と報告されている。

#### (2) 災害時に視覚障害者にとって困難なこと

日常生活を送る上での情報の8割から9割は視覚によると言われている。そのため、視覚障害に起因する大きな不自由は情報の取得であり、その代表例として「周囲の状況の把握」、「文字の読み書き」や「移動」等が挙げられる。

したがって下記のような困難がある。

##### <災害発生時>

- ・「どのような災害が発生したのか」、「どのように避難行動をとればいいのか」等の状況がわからない。
- ・単独で避難所までの移動。

##### <避難所での生活>

- ・移動（通路が確保されていない）。
- ・情報の取得（視覚情報が中心「食事や支援物資の配布や支援方法等」）。
- ・トイレの利用。
- ・食事の配給を受け取りの列に並ぶ。

(3) 災害時に視覚障害者が必要とすること

上述から、下記のような支援などが必要となる。

- ・災害の状況を音声で伝達する。
- ・一緒に避難する。
- ・避難所において視覚障害特性を理解した支援者を配置する。
- ・福祉避難所（視覚障害者のための福祉施設等への移動）へ移動する。
- ・補装具（白杖等）、日常生活用具等（触読時計、ラジオ等）の支援物資を提供する。
- ・視覚障害者が参加しやすい防災訓練を実施する。

## 2. 今回の調査で明らかになった課題

平成23年の東日本大震災における教訓を元に、平成25年の災害対策基本法が一部改正された。また、同年8月に内閣府（防災担当）から「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、取組指針という）」が出されている。

主な内容としては、①「要行動支援者名簿」の作成等②「発災時等における避難行動要支援者名簿の活用」③「個別支援計画の策定、防災訓練」④「民間団体との連携等の避難行動支援に係る共助力の向上」が挙げられる。

自治体の取組について、今回の調査を通じて、主に下記の課題があることが分かった。

- ・「要行動支援者名簿」の作成が市町村に義務付けられているが、「まだ名簿を作成していない」との回答が17か所（3.3%）ある。（問1-1）
- ・「個別計画の作成は進んでいない」との回答が194か所（37.6%）に上った。（問1-3）
- ・災害時には、民間団体（福祉団体）等に避難行動要支援者名簿の提供が「可能である」との回答が41か所（7.9%）に留まった。（問1-4）
- ・「障害者に対する避難準備情報や避難指示、緊急情報や各種の情報を障害者に伝達するために外部の機関、団体等と協定や合意を「特に締結していない」との回答が375か所（72.7%）に上った。（問2-2）
- ・「災害時の福祉専門職の確保について、他の自治体、または障害者団体、専門職団体等と協定や合意を交わしている」との回答が24か所（4.7%）に留まった。（問4-2）
- ・災害派遣福祉チーム（DWAT、DCAT）の派遣や介護職等の派遣についての回答は「聞いたことはあるが詳細はわからない」との回答が256か所（49.6%）、「知らない」との回答が86か所（16.7%）であった。（問4-1）
- ・障害者または障害者団体が、「地域防災会議に委員として参加している」との回答は33か所（6.4%）、「障害者団体と災害時の支援対応に関する協定や合意を交わしている」との回答等は22か所（4.3%）に留まった。（問5-1）

### 3. 求められる取組み

#### (1) 地域に住む視覚障害者の把握と助け合い体制の構築

##### ① 「要行動支援者名簿」並びに「個別計画」の作成

被災した視覚障害者の避難行動の支援のためには、日頃から視覚障害者の居住地及び必要な支援を把握する必要がある。

そのために、「要行動支援者名簿」と「個別計画」の作成は重要である。調査結果において「要行動支援者名簿」を作成している自治体は9割にのぼり（問1-1、および「平成29年避難行動要支援者名簿の作成等に係る取組状況の調査結果 - 総務省消防庁」などより）、自治体の取組は評価できる。

一方で、個別計画が求められるが、「個別計画の作成は進んでいない」との回答が194か所（37.6%）にも上った。（問1-3）

身体障害者は、障害の種別によって必要とする支援は異なるため、障害種別に応じた個別の支援計画を立て、支援体制を確立することが求められる。また、個別計画を作成する際には、本人と話し合っただけでなく、福祉の専門家の意見を聞くことも望まれる。

##### ② 「要行動支援者名簿」の活用

災害時には、行政機関も壊滅的な被害を受け、一時的に機能しなくなってしまうことや、被災地の視覚障害者への対応も難しくなることが懸念される。

そのため、視覚障害者福祉団体や視覚障害者の情報提供施設等が被災した視覚障害者の安否確認や支援を実施することがあり、速やかに自治体から名簿が提供されることが望ましい。

今回の調査では、災害時、民間団体（福祉団体）等に、「名簿の提供が可能である」との回答は41か所（7.9%）とわずかであった。（問1-4）

また、名簿を提供できない理由として多かった回答は、「信頼できる団体を判断・選定することが困難である」との回答は136か所（26.4%）だった。（問1-4-2）

視覚障害者福祉団体や視覚障害者の情報提供施設等と自治体が日頃から連携し、名簿の提供等の協定を結んでおくことが望まれる。

#### <参考>

東日本大震災の際、（福）日本盲人福祉委員会に対策本部が設置され、被災地への支援（安否確認、現地でのニーズ等の聞き取り、支援物資の配布等）を行った。

※日本盲人福祉委員会：視覚障害者のための中央組織。日本盲人会連合（当事者団体）、日本盲人社会福祉施設協議会（施設）、全国盲学校長会（教育）の3団体で構成。

## (2) 災害時の情報伝達

今回の調査で「電子メールやスマートフォンでの情報伝達（メール配信や掲示板機能など）」との回答は 400 か所（77.5%）に上った。視覚障害者の多くは、音声で読み上げる機能がついている携帯電話を使用しているため評価ができる。

また、「民生委員や自治会メンバー、近隣住民など地域における支援ネットワークの活用」との回答が 232 か所（45.0%）にも上り、障害者に情報が伝達されるよう自治体で取組みが進んでいる。

一方で、災害発生後の臨時情報や行政情報を点訳・音訳しているとの回答はわずか 3 か所（0.6%）に留まった。（以上、問 2-1）

視覚障害者にとって臨時情報や行政からの災害情報を知るために、点訳・音訳等の支援も必要であり、今後取組みが望まれる。

## (3) 避難所

避難所に指定されているのが、主に学校の体育館や公民館である。多くの人々が避難している場所で、障害者が避難生活を送ることは難しい。それは、これまでいくつかの大災害において実証されている。東日本大震災では、避難所で生活を送ることが困難で、被災した自宅へ戻らざるを得なかった視覚障害者も大勢いた。

まず、第 1 次避難所において、障害者への配慮が進むことが望ましい。一方で視覚障害者は早い段階で福祉避難所へ避難できることが望まれる。

しかし、東日本大震災では、福祉避難所について、3 つの課題があった。①被災した視覚障害者のほとんどは福祉避難所の場所を知らなかった。②福祉避難所に指定されているのが、高齢者の福祉施設のため、視覚障害に特化した、適切なサポートをすることができなかった。③補装具、日常生活用具や医療品が用意されていなかった。

調査結果では、「指定された福祉避難所の場所などを情報開示・周知している」との回答は 230 か所（44.6%）に留まり、情報提供が望まれる。

また、福祉避難所に「福祉用具（日常生活用具・補装具等）・医療用品、情報関連機器を整備している」が 42 か所（8.1%）に留まった。（以上、問 3-4）

視覚障害者が安心して生活を送るためには補装具（白杖等）、日常生活用具（触読時計等）、および医薬品が必要である。そのため福祉避難所において、迅速に調達できる体制が必要である。

## (4) 福祉の専門家との連携

災害時、被災地の行政機関が、要援護者へ対応することは難しいと思われる。また、視覚障害の特性に応じた支援が必要であり、福祉に精通した専門家やガイドヘルパー等が被災した当事者の支援に当たることが望まれる。

今回の調査では「災害時の福祉専門職の確保について、他の自治体、または障害者団体、専門職団体等と協定や合意を交わしている」と回答した自治体は 24 か所（4.7%）に留まった。（問 4-2）

自治体として日頃から障害者福祉団体等と災害時の支援の協定を結んでおく必要がある。

また、平成 28 年の熊本地震での災害派遣福祉チーム（DWAT、DCAT）について、「聞いたことはあるが詳細はわからない」との回答が 256 か所（49.6%）、「知らない」との回答が 86 か所（16.7%）であった。（問 4-1）

行政機関の防災担当者においては、日頃から災害時に対応できる福祉チームを把握し、協力体制を確立しておくことが望ましい。

#### （5）視覚障害者が参加しやすい防災訓練の実施

日頃からの災害の備えとして、視覚障害者も、「避難所の場所」、「避難経路」、「避難方法（支援の方法）」を把握する必要がある。そのため、地域で実施されている防災訓練等は視覚障害者にも参加しやすい環境作りが必要である。

今回の調査では、「地域の防災訓練に、障害者（団体）が参加している」と回答した自治体が、128 か所（24.8%）に留まった。（問 5-1）

視覚障害者が参加しやすいよう配慮した防災訓練を実施することが望まれる。

#### （6）今後の課題

今回は、災害時における要配慮者／要支援者全体について調査を行った。今後はさらに、障害種別ごとの取組についても調査が必要である。

また、東日本大震災では、避難所において盲導犬の同伴を断られてしまったケース等もあり、障害者への理解啓発や心のバリアフリーの取組も必要と言える。



# 聴覚障害者の視点から調査結果を考察する

兵藤 毅（一般財団法人 全日本ろうあ連盟 本部事務所主任）

## 1. 被災聴覚障害者への支援について

### (1) 聴覚障害者とは

2011年（平成23年）に厚生労働省が実施した「生活のしづらさなどに関する調査（全国在宅障害児・者等実態調査）」によると、全国の聴覚障害を持つ身体障害者手帳所持者数は、約32万4千人と報告されている。

「聴覚障害者」は、「ろう者」「難聴者・中途失聴者」「盲ろう者」に大別される。

「ろう者」は、手話言語を第一言語として日常生活を送る人である。手話言語を日常的に使用できる環境整備、つまり言語的社会参加の促進が必要である。「社会モデル」を提唱している障害者権利条約も、ろう者のアイデンティティを尊重し、言語的障壁をなくすために手話言語の普及を規定している。

「難聴者・中途失聴者」は、日本語を習得した後に失聴した人で、要約筆記や残存聴力の活用によって日常生活を送る人である。補聴器を使っている難聴者や中途失聴者もいるが、ここで誤解されやすいのは補聴器を使っているからといって聞こえる人と同じように聞こえているわけではないということで、「聞こえる」と誤解され、苦しんでいる人も多くいる。

「盲ろう者」は、聴覚障害の他に目が見えない、あるいは見えにくいという視覚障害、すなわち、見えにくい、見えない、聞こえにくい、聞こえない障害をあわせ持った人たちで、見え方や聞こえ方の程度により、コミュニケーションの対応も異なる。

聞こえないまたは聞こえにくいことは外から見ただけでは分かりにくいいため、困っていることに気づかれにくい。聞こえないために周囲とコミュニケーションが取りにくく、周囲で何が起きたのか分からないため、孤立することがある。

### (2) 東日本大震災・熊本地震の教訓から ～聴覚障害者の減災にむけた取り組み～

2011年3月11日に起きた東日本大震災は、死者15,893人、行方不明者2,554人と甚大な被害をもたらし、NHK福祉ネットワーク取材班の取材によると、総人口に対する死亡率は1.03%であったが障害者の死亡率は2.06%と一般の方々の2倍だったことが分かった。

聴覚障害者の場合は、テレビからの情報がなく、音声による津波警報が分からず、家にいて逃げ遅れて津波にのみ込まれた方もいた。一方で隣の人からの声かけで一緒に避難し、生き延びることができた方もいる。聴覚障害者の生死を分けるのは、音声以外の

情報入手手段を整備することと、普段から地域とのつながりを持ち、日常的なコミュニケーションの積み重ねで地域の一員としてのつながりをつくることが大切である。そのつながりが発災のときに大きな支えになる。

また、熊本地震では、全日本ろうあ連盟として、要援護者名簿の活用やガイドラインに沿った避難所運営、災害時マニュアルの整備による支援体制の速やかな立ち上げを行い、行政による情報保障者や相談支援者の公的派遣等の支援を行った結果、東日本大震災時に比べて円滑な支援活動ができた。しかし、社会資源の整備やつながり等の課題もある。

以上の点をふまえて、今回の調査を分析した。

## 2. 今回の調査の分析について

### (1) 避難行動要支援者名簿について

東日本大震災の教訓を今後に生かし、災害対策の強化を図るため、平成 25 年 6 月に災害対策基本法が一部改正され、災害時に自ら避難することが困難な避難行動要支援者を対象とした名簿の作成が義務付けられた。この法改正に基づき、平成 18 年から実施している「災害時要援護者支援制度」は、平成 29 年 8 月より「避難行動要支援者支援制度」へ移行している。

支援が必要な人が漏れない対応として、民生委員や児童委員を通じて必要な人の確認と名簿の登録を行うという回答や手帳保持者に郵送で通知するという回答が多く見られたが、聴覚障害者の中には、訪問があっても手話通訳者がいないと十分なコミュニケーションが困難で趣旨が伝わらない、日本語が第二言語になる関係で郵送された文書の内容を把握できない方もいる、視覚障害者の場合はポストに挨拶のメモが入っているのに気がつかない等の当事者に確実に伝わっていない状況が発生していると聞いている。「登録が漏れない対応」としては不十分ではないかと感じる。

また、当事者団体や各障害者支援組織による、各障害者向けの避難訓練等の周知、防災意識の向上の取り組みが大切だが、民間団体への名簿開示について、「可能である」の回答が 41 か所 (7.9%) に留まるとともに、要支援者名簿の情報を活用して支援した事例はないとの回答が 430 か所 83.3% にのぼる。

民間団体への開示可能な基準や名簿の活用を促進するガイドラインを整備して、開示・活用を促進する必要がある。

### (2) 災害時の情報伝達について

緊急情報や各種の情報を障害者に伝達する方法として、人口 3 万人以上の自治体ではさまざまな媒体を通して連絡する取り組みが進展していると評価できる一方、3 万人未満の自治体ではメール配信等の多様なメディアによる周知が進まず、防災無線や広報車

など従来手法での伝達に留まる傾向が見られる。また、電光表示板や掲示板での視覚情報の発信が 22 か所 4.3%、障害者団体への緊急連絡が 21 か所 4.1%と低水準な手段もあり、さらなる工夫が必要だ。

災害時の各種の情報伝達においては、手話通訳や要約筆記等の派遣・配置が重要だが、災害時協定を締結している自治体が 15 か所 2.9%に留まり、締結していない自治体が 375 か所 72.7%となっていること、さまざまな当事者すべてに伝わるような多様なメディアへの対応に時間や労力がかかるという自治体が 266 か所 51.6%、音声の文字化や手話通訳等を相談できる機関や団体がないまたは連携が難しいという自治体が 147 か所 28.5%にのぼる。またどのような対応が必要となるか把握できないという自治体が 166 か所 32.2%となっている。

さまざまな障害者に伝わる情報伝達のために何が必要か、整備手配等に必要な社会資源などの情報を記載したリーフレットやガイドラインを作成して周知啓発する必要がある。

### (3) 避難時の対応

聴覚障害者の場合は、まず一般の避難所に避難することが多いのだが、一般の避難所での聴覚障害者の受け入れ準備が低水準である。例えば手話通訳者、要約筆記者の派遣や目で聴くテレビ・筆談ボードの配備、ビブスや腕章などの支援者グッズ等の準備・想定しているところが少ない状況だ。

その理由として専門機関等との連携が難しい、専門職の人材確保が難しいという理由が多く見られる。また、メールを利用していない聴覚障害者への情報伝達が難しいとの意見もあった。

しかし、手話通訳者、要約筆記者、相談支援者等の人材確保や連携、そしてメールを利用していない聴覚障害者への対応については、聴覚障害者情報提供施設や当事者団体との連携があれば対応が可能だ。また次項の福祉専門職の災害時派遣の制度も活用できることをさらに周知していく必要がある。

### (4) 福祉専門職の災害時派遣

東日本大震災では、他県の職員が手話通訳者、要約筆記者、相談支援員を現地に派遣する公的派遣を立ち上げるまでに 1 か月かかったが、熊本地震では、災害救助法に基づいた公的派遣は 4 月 14 日に災害発生後、19 日後の 5 月 3 日より対応が行われている。このような制度の活用は支援者自身も被災する状況の中とても大切な取り組みになる。

しかし、DWAT、DCAT 等のこのような取り組みをある程度知っている自治体が 171 か所 33.1%に留まっているのは残念で、もっと活用されるような取り組みが必要だ。

また、熊本地震で明らかになった課題の一つとして、災害救助法による意思疎通支援

者の派遣では手話通訳者等の行政窓口や相談窓口への配置は可能であるが、個人宅の訪問等は災害救助法に規定されていないので対応できないという点がある。情報を持っていないから窓口に来ない状況であり、個人宅を訪問することで安否確認やニーズ等の確認が初めて可能になるので、災害救助法の見直しを求めて行かなければならない。

#### (5) 障害者の防災に関わる取り組みへの参加

当事者が防災に関わるさまざまな取り組みに、当事者または当事者団体の関わりがあるか聞いた結果、回答なしの自治体が 39.5%で、何から始めてよいかわからないという回答も多く見受けられる。

各地域での防災訓練や防災セミナーなどの企画・実施は、聞こえない人が地域の中でつながりを作り、維持していくために必要な取り組みである。「当事者参画」の方策、具体的には当事者、当事者団体との協働を進めて行く必要がある。

## 調査結果に対するワンポイント・コメント

東 俊裕（熊本学園大教授 弁護士）

### 1. はじめに

国は、従来、市町村の先行的な取り組みを元に「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」を示してきた。しかし、東日本大震災を受けて、これまでの取り組みが十分な効果を発揮できなかったことや個人情報保護条例の例外規定をベースとした要援護者名簿作成にはさまざまな制約があることを踏まえ、従来の災害時要援護者名簿制度を改め、新たな仕組みとして「避難行動要支援者名簿の作成等」を2013年の災害対策基本法（以下「災対法」という）の一部改正に盛り込み、2014年4月から施行に踏み切った。

### 2. 名簿の作成状況

総務省消防庁によると、名簿自体の作成率は、2015年4月1日現在で、調査対象市町村（1,734団体）のうち52.2%（906団体）が作成済<sup>1</sup>であったが、2017年6月現在では、全域が避難指示の対象となっている2町を除く全市区町村の93.8%がすでに作成済みであり、同年度末まで99.1%が作成済みになる予定であるとしている<sup>2</sup>。

本件アンケート調査は、この法改正を受けた各自治体取り組みにおける課題等を明らかにしようとするものである。調査対象たる1,741の市町村のうち、30%弱である516の自治体からの回答がなされている。

### 3. 避難行動要支援者名簿の対象者と搭載された個人情報の活用

ところで、改正災害対策基本法は、「高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者」を「要配慮者」と位置づけ、そのうち、「災害が発生し、又は災害が発生するおそれがある場合に自ら避難することが困難な者であつて、その円滑かつ迅速な避難の確保を図るため特に支援を要するもの」を「避難行動要支援者」としている。

災対法はかかる定義のもとで、市町村長に対し、避難行動要支援者の把握に努めたいうえて、彼らに対する避難支援等の措置を実施するための基礎となる名簿の策定を義務づけている。これが「避難行動要支援者名簿」である。

この名簿情報の活用については、事前公開に同意のある個人情報については、平時においても避難支援等関係者に対して提供されることになるが、災害が発生し、または、予想される場合で、本人の生命や身体を保護するうえで特に必要な場合には、事前公開に同意が得られなかった個人情報を含めて、名簿情報の提供できるとされている。

### 4. 避難行動要支援者名簿の策定のあり方

こうした災対法の構造からすると、まずは、地域防災計画において避難行動要支援者

として認定するための要件を定めることが必要となる。そのうえで、地方自治体が保有する障害者や支援の必要な高齢者に関する個人情報などをベースに避難行動要支援者の全体状況を把握し、該当者を名簿に登載するという手順になると思われる。そして、その中から、事前公開に同意するのかどうかの意思確認については、郵送や個別面談により障害者団体との連携なども図りながら実施していくことになる（詳細は平成 25 年 8 月付けの内閣府防災担当「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」<sup>3)</sup>）。

## 5. 実質を伴わない名称変更

ところが、自治体によっては、避難行動要支援者支援制度の登録対象者として、「次に掲げる方のうち、災害時に地域や防災関係機関の支援を希望される方で、住所・氏名等の支援に必要な個人情報を、避難支援等関係者へ提供することに同意された在宅の方です。」として、申請を前提とした名簿作成方式を取るところも存在する。

仮に、このような形で申請の募集をしている自治体が、事前公開への同意を前提とした申請者だけを避難行動要支援者名簿に載せ、それ以外の者を載せないというものであれば、これは法改正以前の手上げ方式を踏襲するものであり、災害時要援護者の名称を避難行動要支援者に変えたにすぎない。しかし、改正災害対策基本法は、避難行動要支援者の全体状況の把握を求め、その指し示す定義は、客観的な要素で構成され、本人の希望とか同意といった主観的要素を含めていないだけでなく、事前開示に不同意の場合があることを前提としているのであるから、このような名簿の作成は狭きに失すると言わざるを得ない。

## 6. アンケート調査結果から見えるもの（その1）

こうした観点から注目しなければならないのは、「貴自治体では、避難行動要支援者名簿（要援護者名簿）から、必要な人が漏れないよう、どのような対応をしていますか。」（問 1-1）という問に対して、「障害者手帳の情報を活用して名簿を作成する」と答えた自治体が 55.6%にすぎないことである。

障害者の手帳台帳や支援の必要な高齢者に関して、行政が保有する情報を利用せずに名簿を作るとすれば、本人の申請を前提にした手上げ方式を採用する以外にないと思われる。しかしながら、手上げ方式では制度の周知が困難であること、知っていても遠慮して手を上げないなど、大きな問題点があることは明らかであり、本来支援が必要であるにもかかわらず、いざ災害発生時には何ら支援が及ばず、結局のところ有名無実化する恐れさえある。

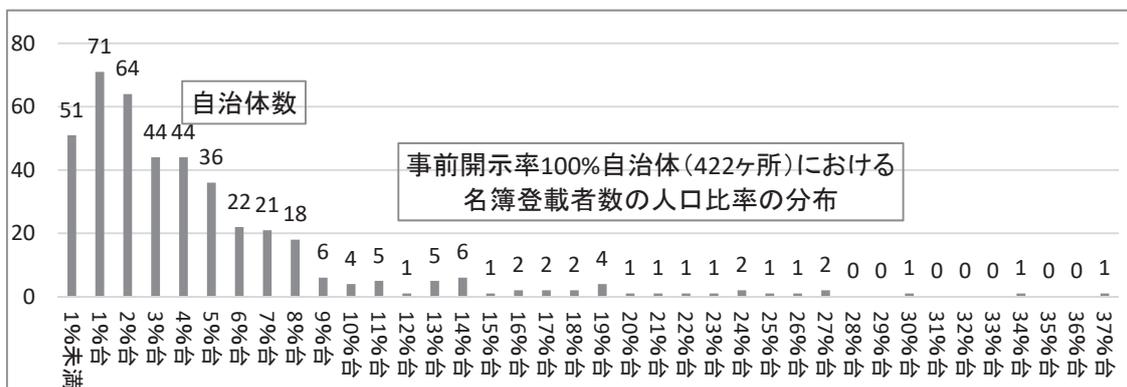
こうした自治体が回答の半数弱にのぼるということは、制度の根幹に関わる極めて大きな問題であると言わざるを得ない。

正確な実態は、「障害者手帳の情報を活用して名簿を作成する」と答えなかった各自

自治体の実施要項や名簿登載の手続きなど、子細に調査しないと見えてこないが、総務省消防庁の調査<sup>4</sup>から見ても、総人口に対する名簿搭載者の割合が極めて低いにもかかわらず、名簿総数のうち、事前に名簿情報を提供している者の割合が 100%と回答する自治体も多い。

消防庁の調査によると、市区町村人口に占める名簿に登載された避難行動要支援者の割合がかなり高いパーセンテージを示しているところから 1%未満のところまで存在する。

身体障害者の中で避難行動要支援者の枠にはいるのは、多くのところで重度障害者に限られているところが多いと思われる。重度障害者の割合は、少し古い資料<sup>5</sup>になるが、身体障害者全体の 48.1%である。その割合を元に計算すると、重度障害者の割合は、国民の 1.5%前後になるとと思われる。加えて多くの自治体が要介護 3 以上の高齢者を名簿に登載することになっていると思われる。要介護 3 以上の在宅の高齢者は国民の約 1%に相当する<sup>6</sup>。重度の身体障害と要介護 3 以上の高齢者は重複している場合もあるので、単純に合計することはできないが、他にも知的障害や精神障害の一部なども行動要支援者の類型として位置づけている自治体があることを思えば、市町村人口に比し名簿搭載者の割合が極めて低いにもかかわらず、事前に名簿情報を提供している者の割合が 100%と回答する自治体では、行政が保有している情報を元に名簿を作成しているのではなく、手挙げ方式で事前開示に同意した者だけを名簿に登載しているのではないかと推測される。このことは、本件調査とも相まって、災害対策基本法改正の趣旨がどれだけ徹底されているかを見るうえで、一つのポイントになるであろう。



消防庁「避難行動要支援者名簿の作成等に係る取組状況の調査結果の詳細（市町村別の状況）」から作成

## 7. アンケート調査結果から見えるもの（その2）

さらに本件調査で注目しなければならないのが、「貴自治体では、避難行動要支援者のための「個別計画」を誰が作成していますか」（問 1-3）という問いに対して、「個別計画の作成は進んでいない」と答えた団体が 194 か所で 37.6%に及んでいることである。同じく、総務省消防庁の調査でも、個別計画を策定済みと答えた自治体は、1,739

の自治体のうち 679 か所、39%に過ぎず、6 割近くの自治体で個別計画が進んでいない。

名簿自体が事前に避難支援等関係者へ提供されていたとしても、個別支援計画がなければ、いざというとき避難支援等関係者の組織的な動きを期待することができない場合が多い。しかも、個別計画は、単に避難行動の支援に留まらず、それ以後の安否確認であるとか、避難所生活における支援にも大きく影響を及ぼす極めて重要な仕組みであるので、個別支援計画がどの程度進捗しているのかは、名簿の策定のあり方と同様、制度の実効性に関わる課題である。

## 8. おわりに

災対法の改正により、形のうえではほとんどの自治体で名簿が出揃った状況となっている。しかし、その内実は、制度の根幹と実効性に関し、依然として大きな問題を抱えていることが分かった。災害対策は、災害時にだけ効果を発するものではなく、日頃の地域作りでもあり、地域社会を目に見えない形で支える力を醸成するものである。こういった意義を踏まえて、各自治体の担当者の皆様には、なおいっそうの奮闘をお願いしたいというのが、このアンケート調査結果を見ての率直な感想である。

---

<sup>1</sup> 消防庁「避難行動要支援者名簿の作成等に係る取組状況の調査結果」平成27年8月28日  
[http://www.fdma.go.jp/neuter/topics/houdou/h27/08/270828\\_houdou\\_1.pdf](http://www.fdma.go.jp/neuter/topics/houdou/h27/08/270828_houdou_1.pdf)

<sup>2</sup> 消防庁「避難行動要支援者名簿の作成等に係る取組状況の調査結果」平成29年11月2日  
[http://www.fdma.go.jp/neuter/topics/houdou/h29/11/291102\\_houdou\\_2.pdf](http://www.fdma.go.jp/neuter/topics/houdou/h29/11/291102_houdou_2.pdf)

<sup>3</sup> 内閣府防災担当「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」平成25年8月  
<http://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagyousei/youengosya/h25/pdf/hinansien-honbun.pdf>

<sup>4</sup> 前掲 1 の調査結果の詳細（市町村別の状況）  
[http://www.fdma.go.jp/neuter/topics/houdou/h29/11/291102\\_houdou\\_2-1.pdf](http://www.fdma.go.jp/neuter/topics/houdou/h29/11/291102_houdou_2-1.pdf)

<sup>5</sup> 厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部企画課「平成18年身体障害児・者実態調査結果」平成20年3月24日  
<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/shintai/06/dl/01.pdf>

<sup>6</sup> 総務省統計局によると平成29年10月1日現在の総人口1億2670万6千人であり、平成29年度版の障害者白書によると在宅の身体障害者は386.4万人であるので、このうち、重度の在宅障害者の数は、1,858,584人と推計される。これは、日本の総人口の約1.5%に相当する。また、厚労省の介護保険事業状況報告（暫定）によると、平成29年11月における要介護3以上に認定された高齢者は在宅に限るとおよそ130万人であり、総人口の約1%に相当する。

## 災害時の障害者支援に関する市区町村調査から見えたもの ～防災訓練、被災経験と人口規模による差、災害時避難行動要支援者名簿～

北村 弥生（国立障害者リハビリテーションセンター研究所）

本調査では、障害者の災害準備および災害対応は、多くの市区町村で十分に整備されていないことを確認した。回収率（29.6%）は十分ではないが、回答した市区町村の75.8%は指定避難所を開設しており、被災経験に基づいた回答を多く得たと考える。

防災分野において「障害者の支援」が十分に整備されていない理由は2つ考えられる。第一は、障害者手帳所持者は少数者である（全人口の6%）ために、対応が後手に回りがちなことである。第二に、「障害者の地域生活」は新しい課題だからである。肢体不自由者が地域での一人暮らしを始めたのは我が国では1970年代後半である。それまで、障害者は家庭か施設で対応できる範囲での生活をしてきた。1964年のパラリンピックで障害者の社会参加例がわが国に紹介され、1981年の国際障害者年を契機に施設入所から地域生活への移行が推進された。さらに、2006年に採択された国連障害者権利条約には「住む場所を選択する権利」が記載され、共生社会の形成が目標とされた。しかし、まだ、共生社会の確立には至っておらず、平時においても災害時においても、地域で障害者を支援することは、地域・障害者・支援者・行政のいずれの立場にも、不足している経験を補う努力が求められていると考えられる。

一方で、本調査は、少数ながらも好事例があることも明らかにした。好事例の詳細が次年度以降に紹介され、他の市区町村に活用されることを期待する。

本稿では、1. 防災訓練への障害者の参加、2. 被災経験と市区町村の規模による結果の差、3. 災害時要援護者名簿の利用について、結果を基にした考察を行う。また、筆者らによる別の研究成果からの知見を交えた提案を追加する。

表1には、単純集計結果から集計を進めて、明らかになったことと今後の課題を示した。今回の調査で漏れたことに、①災害対策基本法に定める災害時避難行動要支援者名簿以外の災害時要配慮者の名簿（例えば、同法改正以前に作成した名簿、避難行動支援者への共有に対する本人の同意を得ておらず平時は行政機関内の共有に限定される名簿、障害者手帳台帳等）の作成および保管状況、②災害時避難行動要支援者名簿において平時の地域での共有に同意が得られなかった候補者数、③災害後の在宅障害者のニーズ調査の予定（経験でなく）と実現方法、④指定避難所連絡会開催の有無があったことは、集計を進める中で明らかになった。

### 1. 防災訓練への障害者の参加

防災活動への障害者の参加のうち、最も多かったのは「防災訓練への参加」136

(26.4%)であった。防災訓練に障害者が参加することに何らかの配慮をしたことのある市区町村は全回答の中では185(35.5%)であったが、障害者の参加が回答された市区町村は69(配慮した市区町村の37.3%、全市区町村の13.4%)であった。防災訓練では、参加者数、男女内訳と年齢層は調べても、障害の有無は調べてはいないのが一般と推測される。したがって、「外見からわかる障害」と「市区町村が配慮を手配した例」が回答され、実際には、より多くの障害者が防災訓練に参加していたとしても、行政や地域組織に認知された障害者は少ないと考えられる。

興味深いのは、「障害者が防災訓練に参加した」と回答した市区町村の中で、障害者への配慮内容で最も多かったのは、「訓練に手話通訳・介助員などを必要に応じて配置している」だったことである(44件, 32.4%)。次いで、「障害者団体・施設などに案内を出す」(40件, 29.4%)、「町内会に障害者の参加を促す」(36件, 26.5%)であり、「防災訓練の企画に障害者が加わる」(16件, 11.8%)、「設備のバリアフリー」(15件, 11.0%)、「訓練資料のアクセシビリティ(障害者が読める形式に加工すること)」(1件, 0.7%)は少数であった。

この結果は、「障害者が支援者を得ることで、会場への移動と情報入手など障害特性に応じた訓練へのアクセシビリティを確保することは、訓練参加に有効なこと」を示したと考えられる。また、災害時にも同じ配慮は有効だと推測される。例えば、視覚障害者と知的障害者はガイドヘルパーを、聴覚障害者は手話通訳者か要約筆記者を、公的サービスとして個々に依頼することは多くの市区町村で可能であろう。ただし、市区町村内の登録手話通訳者あるいは登録ガイドヘルパーも同じ日程の防災訓練に住民として参加するために人員が不足する場合には、近隣市区町村との連携が必要になるだろう。通常は、移動サービスを利用していない車椅子利用者・杖歩行者などにも、防災訓練については介助者や介護タクシー利用を公的に保障することは有効と考えられる。

障害者は、防災訓練の会場に行くだけでも有意義である。最寄りの避難所への経路を確認し、会場内の設備を確認すれば、災害時に避難所で直面する課題を事前に予測し、改善を検討することができるからである。その際には、「『経路の危険』『会場内の設備の配置』『トイレの位置と形状』などを知らせてほしい」と、障害者から同行者に依頼することが期待される。また、主催者から障害者や同行者に確認事項を助言したり、主催者は障害者に希望を出す機会を提供することが期待される。

障害者にアクセシブルな防災訓練の方法は、まだ試行錯誤中である<sup>(1)</sup>。見学を主体とした防災訓練の際には、視覚障害者や知的障害者にデモンストレーション内容を解説するのは、ガイドヘルパーには困難な場合が多いと推測される。その場合には、デモンストレーションで障害者にモデルを依頼するという解決策がある。三角巾の使い方、毛布による簡易担架の作り方・運び方では、どの種別の障害者もモデルになれる。また、防災訓練のうち定型的な内容については、あらかじめ、ガイドヘルパーに説明内容を伝え

たり、視覚障害者用・知的障害者用の解説資料を作ったり、障害種別ごとに別の機会に時間をかけて説明する機会を作ることも有効であろう。

筆者は、視覚障害者と車椅子利用者と共に防災訓練への参加を5年にわたり継続することで、毎年、習得内容に進歩があるとともに、地域住民からの理解も一歩ずつ深まっていることを示した<sup>(2)</sup>。障害者の災害事前準備は、まだ、高度な方法が確立された分野ではなく、誰でもできそうなことから、当事者・ある程度の専門家（高度な専門家である必要はない）・町内会などの地域住民・行政が、相互理解を意識しながら、共に試行錯誤を重ねることが有効であると考え。われわれの試行では、試行錯誤の過程を関係者に報告することにより、地域住民は介助方法を習得し、行政は環境整備と外部支援者の調整を行うという役割分担ができてきた。

本調査の結果で残念なのは、指定避難所を開設した経験のある市区町村は、開設した経験のない市区町村に比べて、障害者の防災活動に関する選択肢6項目中5項目で回答率が高かったにも関わらず、防災訓練への障害者の参加にはほとんど差がなかったことである。行政だけでなく、当事者を含めたすべての関係者の意識啓発が望まれる。

## 2. 被災経験は災害時の障害者支援の一部を進めた

被災経験のある市区町村が経験のない市区町村に比べて多く回答したのは、災害時の障害者支援を進める内容が多かった。例えば、「防災訓練への障害者への参加の呼びかけを町内会に依頼する」「防災訓練に手話通訳者・介助者の配置」「災害時広域福祉派遣チーム DWAT (DCAT)についてよく知っている」「福祉避難所への移送計画」「指定避難所のバリアフリー化」「避難所ガイドライン作成」「福祉避難所ガイドライン作成」「福祉避難所の通信設備強化」「福祉避難所の周知」「福祉避難所の運営準備」「防災活動への障害者の参加」であった。これらの先進事例が示した優先事項、あるいは、着手しやすい事項を踏襲することは有効と考えられる。

経験のある市区町村では、災害時の障害者支援の課題も具体的に示された。例えば、「避難所で障害者かそうでないかを区別するのが困難」「避難所運営関係者の研修・啓発が進まない」が多く回答された。

## 3. 人口規模が大きい市区町村ほど準備が進んでいるのか？

内閣府による避難所・福祉避難所の準備状況に関する調査<sup>(3)</sup>では、人口規模と準備状況が相関することが報告された。本調査でも、人口3万人以上の市区町村（以下、大規模市区町村）は人口3万人未満の市区町村（小規模市区町村）よりも準備状況がよい回答が多かった。例えば、指定避難所ガイドラインへの配慮の記載率（48.4%、20.0%）、福祉避難所ガイドラインの作成率（30.4%、11.5%）では有意な差があった。その理由は、ガイドライン作成に費やせる資源の差と考えられる。小規模市区町村で障害者の災害準備対策にまで手が回らない場合には、近隣の大規模市区町村等が作成した避難所ガ

イドラインを基に地域性による変更を加えることで省力化を図ることが有用であろう。

また、指定避難所における障害者のための配慮も大規模市区町村で進んでいた。ただし、避難所の準備状態は同じ市区町村内でも地区や町内会により差があり、好事例があっても市区町村に知られていないために本調査の結果に表れない場合があると推測される一方で、市区町村内で唯一の好事例が回答された場合もあると推測される。したがって、好事例を取り入れ、市区町村内で伝播させる仕組みは、どの市区町村にも必要と考えられる。例えば、市区町村内で、指定避難所あるいは福祉避難所から担当者が年に 1 回程度、集まり、現状と課題を共有する連絡協議会を開催し、好事例を紹介することは対策の一例であろう。指定避難所連絡会を開催しているか否かは調査しなかったが、福祉避難所連絡会は 20 件（3.9%）に留まっており、今後の発展が期待される。

逆に、小規模地区町村が大規模市区町村よりも高い回答率を示した項目は、「要援護者名簿に漏れがないように、保健師などの担当職員が訪問する（4.8%、25.8%）」「災害後のニーズ調査は行政・保健師などで対応が可能のため、要援護者名簿を外部の民間組織と共有する必要がない（1.2%、11.5%）」「名簿を外部の民間組織と共有することに障害者団体の反対がある（0.8%、3.1%）」「個別避難計画作成に行政職員が関わる比率」（12.4%、22.7%）の 4 つで、小規模市区町村では行政の目が行き届きやすい意識があるとともに閉鎖的な意識もあることが示唆された。

また、「2016 年以前に災害時に名簿情報を活用した」のは、小規模市区町村が大規模市区町村より多く（32%、50%）、早い段階で災害時の障害者支援が開始されたことも明らかになった。これは、名簿の完成は小規模市区町村の方が早く終わることが一因と推測される。人口規模ごとの好事例を示すことも今後の課題である。

#### 4. 災害時避難行動要支援者名簿の利用場面（過去 7 年間）：水害と震災

災害時における災害時要援護者名簿利用の経験は 68 市区町村にあり、避難指示および指定避難所開設があった 391 市区町村の 17.4%であった。指定避難所開設の詳細については最新の経験を聞いたため、年月と市区町村の位置からの判断では、東日本大震災については 2 件、熊本地震について 7 件の回答で、86.8%は台風や集中豪雨（以下、水害）についての回答と推測された。この結果は、災害時要援護者名簿に関する国の検討会では、大震災を意識して議論されてきたが、実際に災害時要援護者名簿が使用された災害は圧倒的に水害が多いことが示す。福祉避難所の開設期間が多くの市区町村で 7 日までになっていることや、被災者の生活支援ニーズ調査を外部の民間組織に依頼する必要性を多くの市区町村が指摘しないことは、水害であれば理解しやすい。水害の場合には、行政による災害時要援護者名簿の使用も 13 件（19.1%）あった。したがって、災害時避難行動要支援者名簿の登載者・所持者・支援方法は、水害と大震災の場合を分けて準備する必要があると考えられる。

## 5. 災害発生後の要配慮者の支援ニーズ調査

「災害時の要配慮者の支援を行うため、民間団体と協定や合意を交わし、個人情報（障害者手帳登載者名簿）を開示するなどの対応が可能であると思うか」（問 1-4）に対して、多くの市区町村は「判断が困難」と回答した。民間団体への情報開示は、災害後の支援ニーズ調査の方法の一つであることから、個人情報開示の前提となる「災害発生後の要配慮者の支援ニーズ調査を行う計画があるか」を確認しなかったことは本調査の反省点である。

災害基本法第 49 条の 10 では、「災害時避難行動要支援者名簿」について、①行政部署間での共有、②登載者の同意を得た上での平時における支援等関係者への提供、③災害発生後に避難支援等の実施に必要な限度で、避難支援等関係者その他の者に対して、登載者の同意なしの提供が記載された。しかし、問 1-4 の回答で、「その他」への記入には、「平時の共有には本人同意を必要とするのだから、災害時にも本人同意が必要」という誤解が 5 件あり、③の認知が低い可能性が示唆された。

法律の条文に沿って考えると、「避難支援等の実施に必要な限度」と「避難支援等関係者その他の者」の範囲に「要配慮者の支援ニーズ調査」が含まれるか否かの一般的な判断を、市区町村に求めることは困難であると推測される。東日本大震災および熊本地震で、障害者手帳台帳の情報等を行政から借り受けて障害者の支援ニーズ調査を行った日本障害フォーラム、日本相談支援専門員協会、被災地障害者センター、視聴覚障害者関係団体（情報提供施設を含む）<sup>④⑥</sup>の活動方法と成果を検証することは、今後の判断の助けになると考えられる。

表 1 結果概要と今後の課題

設問	回答件数/母数	比率%	内訳詳細 および 今後の課題
指定避難所開設			
東日本大震災での指定避難所開設	12		北海道 2、岩手、宮城、福島 2、茨木 1、埼玉、東京 1、長野 1、千葉 1。1～81 か所、21～8353 人、1～300 日。
熊本地震での指定避難所開設	4		2～13 か所、150～2500 人、7～59 日。
水害での指定避難所開設	372		開設日最大 53 日。1 日 241(64.8%)、2 日 102(27.4%)。 開設数最大 129。5 か所以内 297(55.4%)、15 か所以内 303(81.5%)。 最大利用者数 3000 人。0 人は 51(13.7%)、1～30 人は 186 人(50%)、1～240 人は 289 人(77%)。
災害時避難行動要支援者名簿			
名簿作成(1-1) <sup>1)</sup>	504/516	97.7	地域への配布状況も要確認
平時の名簿利用(1-2)	369/499 <sup>2)</sup>	74.4	主に、見守り、個人避難計画作成であるが、市区町村内のどの程度の地区で行われているかは要確認

本人と地区の両者による個人避難計画作成(1-3)	56/219 <sup>3)</sup>	25.6	
災害時の名簿活用(1-5)	68/493 <sup>4)</sup>	13.8	①実用的な個別避難計画の作り方・運用の仕方を明らかにすること ②有効な方法を普及すること
災害時の名簿使用/避難所開設	68/391 <sup>5)</sup>	17.4	平時の名簿所持者以外に行政による使用13、通常以外の使用5(町内会長、民生委員、社会福祉協議会)があった。
災害時に名簿を在宅調査に利用した(1-5)	1/493	0.14	水害の場合。
東日本大震災被災市区町村での名簿使用	2		今後の災害での使用については「わからない」と回答
熊本地震市区町村での名簿使用	7		今後の災害での使用は、「一概にいけない」4、「わからない」1、「困難」1で、その理由は、「平時の名簿所持者で足りる」3、「渡す組織の選別が困難」1、「個人情報漏洩」1と回答
名簿を複数の場所で保管(1-6)	349/493	70.8	複数の場所に電子データまたは印刷を保管。使用しやすいように地域別、障害種別でも印刷。県にも保管。
一次避難所の準備			
要配慮者への何らかの準備(3-1)	278/516	53.9	「一概に言えない」62.8%(324)のうち37.0%(120/324)は、なんらかの準備をしていた。
避難所運営者への対応 <sup>6)</sup> (3-2)	303/516	58.5	ガイドライン作成、避難所運営の研修、障害者団体・支援団体との協定。「なし」が9.5%(49/516)。
準備の課題 <sup>7)</sup> (3-3)	456/516	88.4	人員確保、設備整備・スペース、専門組織との連携、障害の有無での避難者の分別、障害種別への対応、地域の理解
支援者			
手話通訳派遣経験・準備(2-1)	29/516	5.6	①障害者におけるメール・地域などによる情報入手の普及、②平時の防災情報伝達方法からの啓発
音訳・点訳派遣経験・準備(2-1)	3/516	0.6	①障害者におけるメール・地域などによる情報入手の普及、②平時の防災情報伝達方法からの啓発
障害のある在宅避難者のニーズ調査と対応			
障害者手帳台帳情報を民間に開示できる	41/516	7.9	在宅避難者(車中泊者)の支援についての対策案を検討することが必要。
開示困難理由を記載	251/475	52.8	「名簿登載者の同意が必要」という誤解5件。 開示の可否だけでなく、平時にサービス利用をしていない在宅障害者のニーズ調査と対応策について、平時からの検討が必要。
災害時広域福祉派遣(4-1)			
災害時広域福祉派遣について知っている	171/516	33.1	①県内からの派遣、県外からの派遣についての情報収集 ②派遣要請方法の周知
災害ボランティア(0-4)			
受入(東日本大震災)	4/10	40	被災市区町村が、その後、別の災害で避難所を開設した場合には、ここに含まれていない。
受入(熊本地震)	1/4	25	同上
受入(その他)	60/379	15.8	

福祉避難所			
何らかの準備(3-4)	356/504 <sup>8)</sup>	70.6	①ガイドライン、②訓練・研修、③福祉避難所連絡会、④備蓄、⑤機器、⑥連絡手段、⑦協定、⑧人員派遣、⑨自立支援協議会などでの協議。未指定 12、なし 36。
福祉避難所の情報開示(3-4-2)	252/504	50	HP・防災マップへの掲載、関係者への周知 (公表しない事例：施設の希望、問い合わせのみへの対応)
福祉避難所開設	60/516	11.6	開設の実態と課題 円滑な開設と運営のための情報収集
福祉避難所開設 (指定避難所開設のうち)	60/391	15.3	設営・運営・対象者の判断・移送の具体的方法
東日本大震災での福祉避難所開設	3		1～10 か所(市区町村当たり)、74～6300人、40～280日
熊本地震での福祉避難所開設	5		1～30 か所(市区町村当たり)、19～800人、20～100日
応急仮設住宅			
バリアフリーを検討中(3-6)	16/516	3.1	その他には、県の分掌 21。市は助言 6。国の基準の確認、望ましい設計案の提示
平時の災害準備への障害者の参加			
参加促進について、何から始めていかわからない	177/516	34.3	
何らかの参加(5-1)	237/516	45.9	①防災訓練、②自立支援協議会、③障害者団体と協定、④地方防災会議についての好事例の紹介。「なし」63、無回答 204。
防災訓練への当事者参加(5-1)	136 <sup>9)</sup> /516	26.4	
防災訓練への配慮(参加事例)(5-2)	101/136	74.3	手話通訳・介助者、案内、自治会等から呼びかけ、障害者団体、バリアフリー、アクセシブル資料
防災訓練への配慮(全体)	183/516	35.5	自治会等から呼びかけ、案内、手話通訳・介助者、バリアフリー、障害者団体

(注) 複数の選択肢を「または」で合計したり、「その他」の自由記述を再分類したために、数値は単純集計の値と異なる。

- 1) 2017年度中の作成も含む。
- 2) 母数は、名簿作成済みの市区町村数。
- 3) 母数は、名簿を個人避難計画作成に使用と回答した市区町村 219 (その他から 2 件を算入)。
- 4) 母数の 493 は「名簿未作成」と回答した 17 (問 1-1) と「その他」で「名簿なし」と記載した 6 件を全数 516 から引いた件数。
- 5) 母数の 391 は避難所開設数。
- 6) 自由記述で「マニュアル作成中」なども含めた数字。
- 7) 地域での課題として回答数が少なかった選択肢は、課題が少ないというよりも、その課題にまで至っていない市区町村が多いと推測される。選択肢にあげなかった課題としては、「多様な障害種別への対応が困難」「地域による障害者の理解が困難」があった。
- 8) 母数の 504 は、福祉避難所の設問への回答「その他」に「福祉避難所未設置、準備中」と記載した 12 件を 516 から引いた数値。
- 9) 「その他」に「防災訓練の参加」を記載した 8 件を追加した (問 5-1)。

## 引用文献

- (1) 新宿区. みんなが参加しやすい防災訓練.  
音声読み上げ用 シリーズ1 : みんなが参加しやすい防災訓練.  
[https://www.city.shinjuku.lg.jp/kusei/toshikei01\\_002100.html](https://www.city.shinjuku.lg.jp/kusei/toshikei01_002100.html)
- (2) 北村弥生. 国立障害者リハビリテーションセンター 特別研究「災害時における有効な障害者に対する支援のあり方に関する研究」平成 27 年度研究報告書 第二分冊.  
平成 28 年 3 月.  
<http://www.rehab.go.jp/ri/fukushi/ykitamura/kitamurayayoi.html>
- (3) 内閣府（防災担当）. 避難所の運営等に関する実態調査（市区町村アンケート調査）  
調査報告書. 平成 27 年 3 月.  
[http://www.bousai.go.jp/taisaku/hinanjo/pdf/hinanjo\\_kekkahoukoku\\_150331.pdf](http://www.bousai.go.jp/taisaku/hinanjo/pdf/hinanjo_kekkahoukoku_150331.pdf)
- (4) 日本障害フォーラム JDF  
福島 [http://www.dinf.ne.jp/doc/JDF/0829\\_houkoku/index.html](http://www.dinf.ne.jp/doc/JDF/0829_houkoku/index.html)  
岩手 <http://www.dinf.ne.jp/doc/JDF/iwate/2014houkoku.html>
- (5) 視覚障害者支援対策本部  
[http://www.dinf.ne.jp/doc/japanese/resource/bf/jdf\\_201303/jdf\\_1-2-01.html](http://www.dinf.ne.jp/doc/japanese/resource/bf/jdf_201303/jdf_1-2-01.html)
- (6) 聴覚障害者救援中央本部  
[http://www.dinf.ne.jp/doc/japanese/resource/bf/jdf\\_201303/jdf\\_1-2-02.html](http://www.dinf.ne.jp/doc/japanese/resource/bf/jdf_201303/jdf_1-2-02.html)

## 災害時の障害者支援に関する市区町村調査の結果をみて

小山 貴（社会福祉法人ひまわり会）

2011年3月11日に発生した東日本大震災では、障がいのある方の死亡率は、そうでない方の死亡率に比べ2倍であるという事実が浮かび上がった<sup>i</sup>。また、年齢別で見た場合、65歳以上の高齢者の死亡率はそれ以上だったことが分かっている<sup>ii</sup>。その「災害弱者」と言われる方々の命をどのように守るかといったことがこの間、さまざまな立場で議論されてきた。

近年、さまざまな自然災害が日本を襲い、狭い国土の中でどこにいても被災する可能性があるがボンヤリとではあるが意識されるようになった。

東日本大震災後、津波が想定される場所を居住地としてはいけないということは、子どもにでもわかることなのだが、現実としてそれは難しいことだと被災地の行政職員の口からこぼれた。また、南海トラフが動いた際に逃げる間もなく数十メートルの津波に襲われると想定されている場所に立つ施設からは、そこからの移転は費用的に難しいということで防災の話をしたときに口をつぐんだと取材をした新聞記者に伺った。

そのような中でさまざまな要因から、その場所から逃れることができない今の生活をベースに「どのように命を守るか」といった点で防災や減災を考えなければならない。

震災後に改正された災害対策基本法では、住民等の円滑かつ安全な避難の確保の観点から、「高齢者、障害者等の災害時の避難に特に配慮を要する者について名簿を作成し、本人からの同意を得て消防、民生委員等の関係者にあらかじめ情報提供するものとするほか、名簿の作成に際し必要な個人情報を利用できることとすること。」と定められた。

しかしさまざまな課題を含んでいることは2015年12月から2016年1月かけてNHKが行った「災害と障害者に関する自治体アンケート」<sup>iii</sup>や、同時期にNHKとJDFが共同で行った「障害者と防災に関する当事者アンケート」<sup>iv</sup>の結果に表れていた。

### 調査の結果をみて

今回の調査は東日本大震災のあった2011年以降のことを全国の自治体に聞いているが、回答した自治体の76%が指定避難所開設経験有りと答えている。その開設時期であるが、震災時（2011年）よりこの2年（2016～17年）の方が多く、その地域も全国に広がる。これは日本中で避難所開設をしなければいけない規模の自然災害が起こっているということである。

その自然災害が発生した際に避難所を開設しても、そこに住民が避難できなければ意味がない。その避難行動を起こす際に支援が必要な方を洗い出し、計画を立てるものとして避難行動要支援者名簿を作成することになっているが、それが実際に役に立つのか

が問題である。

これに関し、名簿から必要な人が漏れないようにするためにどのようにするかといった設問があったが、広報などでの周知や文書を発送するだけでなく、保健師や民生委員、自治会など、当事者へ関わる人が直接働きかけると答えた自治体に見られる特徴は、指定避難所を開設した経験がある自治体に非常に多く、避難所開設経験が無い自治体に比べ保健師の動員が2倍、民生委員と自治会の活用が4倍弱と大きな差が見られた。

これは経験から生み出された方法であり、逆を言えば、そのように丁寧に働きかけをしなければ理解が進まず、命を助けることができない問題であることの表れであると考ええる。

今回の調査で名簿作成をされていない自治体は3.3%であり、数字的には少ないと感じるのだが、実際避難行動を起こす際に重要になる個別計画の作成ができていない自治体を見ると37.6%という3分の1以上となっていることが明らかになった。

本調査でのコメントではないのだが、名簿作成後、個別支援計画を作成する場合、その要支援者を支えるだけの人を確保しなければならず、そのため簡単に名簿を作成できないと自治体職員も悩んでいた。命を守ることを真剣に考えれば考えるほど難しい問題に直面し、その表れでもあるのではないだろうか。

### 自治体の実情はどうかー数字では見えない部分

この名簿作成にあたり、本調査では見えない部分で気になったことがあった。

問1-1で名簿作成の際、必要な人が漏れないようどのような対応をとっているかという設問で、手帳情報の活用とチラシや広報での呼びかけという回答があり、それら2つを合わせるとかなり大きな数になった（複数回答のため詳細は分らず）。

ここで私が感じたのは防災・危機管理関係課等、福祉課以外が主導した場合、障害特性に配慮された周知がなされていたかという点での危惧である。

実際、私が関わった自治体では、障がい当事者へ制度説明と避難行動要支援者名簿への掲載と緊急時の個人情報開示の同意書を求めた文書が配布されたが、それを受け取った当事者は「難しい」「意味が分からない」「家族も読み込むのが大変で後回しにしてしまった」との話をされていた。実際、防災担当と福祉担当の事前の想定の数には程遠く危機感を持ったようだ。そのため、文書での説明ではなく、対象者へ保健師が訪問し説明をする形に切り替えたそうである。そのときの話として、もう二度と目の前で大切な市民を亡くしたくない。そのためには名簿などが無くても必要な方を助けるという気持ちはあるが、市で想定している方に関しては丁寧に説明をしていくという話であった。

また、この調査を行う前に私が住む自治体はどうなっているのであろうかと気になったため、総務省の調査結果を見たのだが、「名簿作成」「個別計画策定」は100%とな

っていたのだが、私の作業所のメンバーに個別計画が作られた形跡や同意書を取られたこともなかった。この点について、市役所に問い合わせを行った結果、法改正前の災害時要援護者名簿を作成した時からの流れで他市町村とは違う形での独自の取組の結果であるとの回答があった。これは、行政からのトップダウンではなく、市内各地域からのボトムアップでの取組になっており、各地区の自主防災組織が地域の要支援者をどのように支えるのかを定めるため、実際避難行動を起こす際には実効性はあるものになっているとのことであった。しかし取組がなされている地域からの報告が全数となり、数字は常に 100%となるため報告の数字からでは課題も見えなくなってしまう。この問題に関しては行政も認識しており、地域に任せているため地域差がかなり出てしまい、全ての地域が同じ取り組みを出来るようになるためにはまだまだ時間がかかるだろうとのことであった。

このように取組指針から見ればイレギュラーな形での取組が実は多く存在し、同じ数字でも自治体ごとの取組にかなり差があるのではないかと感じた。

#### さいごに

障害者への防災対策を考えた場合、①実効性のあるものが作られているのか。②本当に必要な方に周知でき、理解されているのか。③避難行動の担い手をどのように解決するのか。

最低これが解決できなければ災害弱者に命を守ることは厳しいのではないかと思う。そのためにも数字では見えない、それぞれの地域での取り組みを共有することも必要だと感じた。

---

i 「ノーマライゼーション 障害者の福祉」2011年11月号 pp.61-63 フォーラム2011「東日本大震災における障害者の死亡率」NHK「福祉ネットワーク」取材班

ii 「平成25年版 高齢社会白書」p55 第2節 高齢者の姿と取り巻く環境の現状と動向 6(7) 東日本大震災における高齢者の被害状況

iii 「障害者と防災」に関する当事者アンケート 2016年1月 日本障害フォーラム (JDF)、NHK

iv 「災害と障害者」に関する自治体アンケート 2016年1月 NHK



## 『災害時の障がい者支援に関する市区町村調査』と障がい者支援の取組を通じた地域づくり

神田 英治（京都府長岡京市健康福祉部障がい福祉課）

### 避難所の開設に関する考察

近年の地震や風水害は、その規模の大きさなどにより従来の設定を超える被害をもたらしており、各自治体では避難所を開設する機会が増加している。本調査においても、回答した団体の 75.8%が指定避難所を開設しており、その中でも 85.7%が過去 2 年以内の開設となっている。

一方、福祉避難所を開設した団体は全体の 11.6%に留まっている。福祉避難所は、災害対策基本法施行令に指定基準が示されている<sup>1</sup>が、指定される施設は学校体育館や公民館をはじめ、高齢者施設、障がい者施設など地域の実態によりさまざまであり、自治体が直接運営している場合もあれば、民間事業者や住民組織が主体となって運営される場合もある。

2016 年の熊本地震の例を振り返ってみても、福祉避難所の住民への事前周知や利用が想定される要配慮避難者のトリアージなど、福祉避難所の開設・運営に関しての課題は、開設されたそれぞれの現場で状況が異なっている[高尾 北後, 2017]。特に福祉避難所の開設経験のない自治体は、こうした事例をもとに地域の社会資源の実情を照らし合わせながら、地域防災計画の見直しや現実的な福祉避難所の利用可能人数の精査、施設管理者や支援者との協働による運営方法のマニュアル化、運営訓練を進めていく必要がある。

京都府では平成 25 年 3 月に「福祉避難コーナー設置ガイドライン」を提起している。一次避難所の片隅に福祉避難コーナーを設置するのではなく、指定避難所全体をユニバーサルデザイン化して対応する考え方を提起したもので、近年の共生社会実現、社会的障壁の除去の取り組みとも整合するものであり、市町村は福祉避難所開設・運営の仕組みを整理することと並行して、指定避難所の設備整備、避難所運営者の人材育成を含めた要配慮者向け対応力の強化を進めることが有用である。

### 避難行動要支援者名簿について

避難行動要支援者名簿は、平成 25 年の災害対策基本法の改正により、市町村が高齢者や障がい者など災害時に避難行動が困難な要配慮者全体を把握・作成することが義務付けられたものであり、調査では回答のあった 516 団体のうち 499 団体で作成が完了している。<sup>2</sup>

各自治体では、住民基本台帳や障がい者手帳の台帳に基づいて必要な情報を集約して、名簿の作成をすすめているが、現実的には要介護度や障がい等級などの基準に基づいて

台帳上から抽出された「要配慮者」のうち、実際に避難行動が困難であるか否かにより名簿登載者を精査し、真に支援を必要とする要配慮者を確認しなければならない。同時に、平時において避難行動要支援者名簿を活用するためには、当事者の個人情報の取り扱いに関する同意が必要であり、この同意にいかにも実効性を持たせるかで多くの自治体、地域住民が悩んでいることであろう。民生児童委員を通じた確認と依頼を行っている自治体が 54.7%、自主防災組織や自治会を通じた確認と依頼を行っている自治体が 28.9%、保健師などの担当職員が訪問している自治体が 15.3%あり、地域全体が共通認識のもとで一丸となった取組が求められる。

本市では、この避難行動要支援者名簿を「全体名簿」と通称しており、個人情報保護の観点から平時は非公開、災害時は生命を守るため関係機関に情報提供可能としている。災害対策基本法では、事前同意があれば警察・消防等の関係機関に平時より情報提供が可能となることから、「全体名簿」のうち手上げ方式により平時から関係機関への情報提供や活用に同意を得た人は「同意名簿」と通称して別途とりまとめている。

「同意名簿」に相当する名簿については、災害対策基本法の改正以前の平成 20 年より市独自でも作成しており、当時の市制度では要配慮者が自ら選定した避難支援者を記載した申請書を、本人・行政・自主防災組織（または自治会）・民生児童委員がそれぞれ保有し、発災時は避難支援者が避難行動を支援することとしていたが、制度趣旨の共通認識が十分でなく、登録した当事者の中には漠然と「用紙を提出しておけば行政、消防、警察が助けに来てくれる」と誤解する人も含まれていた。また、避難支援者を自分で見つけることが困難な事例も多く、民生児童委員や自主防災組織の班員が現実的には対応困難な数の当事者の避難支援者となっていることもあった。当然、地域の負担感やプレッシャーも大きく、避難支援者を担う人も見つかりにくくなるという悪循環であり、災害発生時に実効性がある制度とは言い難い状況となっていた。

都市部では、コミュニティ意識の低下や組織での役割負担等の要因により自治会・町内会に加入しない独居者や高齢者世帯が孤立し、避難支援者の選定が困難などの課題もより浮き彫りになってきた。こうした人たちは、仮に同意が取れたとしても普段の地域との関係性が希薄なため、名簿を保有する自治会からも「どのような生活をしているか把握できず、いざという時に支援困難」など、単に名簿登載者数を増やすことが正しいと言えない事例もある。とはいえ、これまでの災害における地域内連携の動きをみれば、実際の有事の際には、人道上地域を挙げて支援されることが想像に難くない。となると、地域住民相互の関係づくりが次の課題となる。

### 要配慮者支援の取組は地域づくり

避難行動要支援者名簿の平時の活用方法について、調査では個別計画づくりに 42.1%、見守り体制づくりに 44.6%の団体が使用していた。一方で、活用方法について

検討中とする団体も 26.9%あった。避難行動の支援を必要とする要配慮者から平時の活用についてどういう形で同意を得るかは、自治体の規模や沿革、被災経験の有無による住民意識などの要因が大きく影響する。

本市では災害対策基本法の改正により避難行動要支援者名簿作成が義務化されたことで、従来制度で同意を得ていた平時の情報提供範囲が法に基づく関係機関への情報提供範囲の同意と一致しなくなったことから、要配慮者全体に再度同意の取り直しを実施した。この過程の中で、①民生児童委員は職責としては避難支援者とはならず、要配慮者自身が避難支援者を探すための支援を徹底する ②モデル自治会を設定する中で、避難支援者の選定や個別計画作成の取組を地域づくりのきっかけにとらえ、自治会や民生児童委員からのアプローチを行う ③従来実施していた年一回の市主催の防災訓練から、小学校区単位の防災訓練の実施を目指し、地域のコミュニティ組織や自治会、自主防災組織が主体となり、地域住民や民生児童委員、社会福祉協議会が参加する中で、手話通訳者の配置、要配慮者が参加する避難訓練、福祉避難コーナー設営訓練など、住民参加型の訓練へと移行を進める の3点を地域と協議し、合意形成を図ってきた。

要配慮者自身が避難支援者を必要としているか、（または昼間は知人、夜間は家族が助けてくれるから不要）など実態に即した再点検がなされた結果、従来の同意を取り下げる事例も生じた。同意の回答がない場合や積極的な不同意も含め、結果的には「同意名簿」の登載人数は減少したものの、個別計画に記載された避難支援者の現実性が高まるとともに、地元自治会や町内会には個別計画作成を通じた避難支援のイメージが徐々に浸透しており、モデル自治会の取組を好事例として今後他地域の自治会に波及することが期待されている。地域、当事者双方が日頃の挨拶や見守りなど日常の接点を増やすことから関係づくりをすすめ、自治会活動への参画を促す取組につなげていくことが大切だと実感する。

### 障がい者団体のもつ要配慮者支援の担い手としての可能性

本調査の一つのポイントは、「全体名簿」および「同意名簿」の活用、要配慮者に対する情報伝達の担い手として、障がい者団体や福祉事業所がその範囲に含まれるかを確認した点である。事前の協定や合意を交わすことを前提としてさえ、前向きな可能性に言及した団体は 11.2%に過ぎず、多くの団体は困難またはその時の状況で判断している。<sup>3</sup> また、その理由について「信頼できる団体を判断・選定するのが困難」が 26.4%となっている。<sup>4</sup>

災害発生時には、避難支援や救助、被害復旧をはじめとして、都道府県・市町村の災害対策本部は事前に準備された指揮命令系統、役割分担に沿って対応を進めていく。災害の規模が自治体の対応能力を超える場合であっても、民間団体との役割分担が定まっていれば円滑な連携が確保される。

自治会・町内会は基本的にその地縁に基づき地域に1つのみが存在し、その地域範囲に居住する住民は、複数団体からの自由選択の余地がないことから、自治会に加入していなくてもその「地縁」に所属している。地域の多くの住民にとっては、加入・非加入別はあれ、自治会は地域住民の過半数を構成員として組織している例も多く、そうでない場合も地域自治のために組織され、平時より地域自治活動を行政と連携しているという認識が浸透していることから、地域代表性が明確であり、個人情報の開示や平時からの活用についての住民理解が得やすい。

障がい当事者を構成員とする障がい者団体は、都道府県、市町村のいずれを単位とする場合も、同一の障がい部位について複数団体が組織化される余地があり、当事者の意思により「選択的に加入しない」ケースが生じる。ここが自治会・町内会と大きく異なる。自治体とパートナーシップのもと連携するにあたっては、事前協定に基づく場合も、個人情報の提供先となる障がい者団体に加入していない当事者にも理解を求め、説明ができるかという点で踏み込みづらいのが現状であろう。

一般的に、障がい者は災害弱者、支援を受ける対象との一面的な先入観が先行しているように感じられるが、本調査を進めるなかで、東日本大震災および熊本地震での日本障害フォーラム、日本相談支援専門員協会、視聴覚障害者関係団体（情報提供施設を含む）、被災地障害者センター等の支援ニーズと対応活動の事例に触れ、障がい者団体の支援者としての行動可能性について再認識することができた。

指定避難所における福祉コーナーの設置や福祉避難所の開設運営、生活のしづらさについての共感を含め、障がい特性についての理解や援助方法などの情報を得るにはやはり同じ障がいがある当事者または団体、福祉事業所に優位性がある。こうした意味で、自治体にあっては障がい者団体について要配慮者の集団というとらえ方から有事の支援者集団であるという認識の転換が求められる。

各障がい者団体では、普段の活動を通じた当事者間の情報伝達ネットワークを有しており、会員に限定した有事の安否確認に限定しても自治会と同等の役割発揮が期待される。また、障がい特性に配慮した情報伝達や援助方法についても、多くの経験が蓄積されている。避難所に当事者と家族と一緒に避難すれば、家族は当事者の障がいの状況を一番よく知る支援ボランティアたり得るのである。災害時は被災地域の障がい者団体も大きな混乱の中で、組織的な対応が困難となることが想定される。こうした場合、都道府県単位組織と市町村単位組織の相互協力関係が強固な団体は、相対的に早期の支援体制構築が期待できる。

この間、多くの社会保障制度の発達や民間サービスの成熟により障がい者団体への当事者の加入動機が低下する傾向も見受けられるが、前述の地域住民のコミュニティ意識、自治会活動への参画と同様に、当事者が障がい者団体に加入する意義の一端を、「有事の備え」という観点で見ることによって団体の機能や役割意識の浸透が進めば、障がい者団体

と行政との有事パートナーシップがより強固になると考える。そのためにも、本調査をもとにこうした活動の実践例を検証し、発信していくことが求められる。

#### 参考文献

- 1) 高尾 優樹, 北後 明彦 (2017) 「熊本地震(2016年)における避難施設での要配慮者への対応に関する研究」 神戸大学都市安全研究センター研究報告, 第21号
- 2) 京都府 (2013) 「福祉避難コーナー設置ガイドライン」  
<http://www.pref.kyoto.jp/fukushi-hinan/index.html>

---

<sup>1</sup> 災害対策基本法施行令第20条の6第5号

主として高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者（以下この号において「要配慮者」という。）を滞在させることが想定されるものにあつては、要配慮者の円滑な利用の確保、要配慮者が相談し、又は助言その他の支援を受けることができる体制の整備その他の要配慮者の良好な生活環境の確保に資する事項について内閣府令で定める基準に適合するものであること。

<sup>2</sup> 回答団体数より問1-1「まだ名簿を作成していない」を回答した団体数を除いた数。

<sup>3</sup> 問1-4で「可能である」、「障害種別によっては開示可能」、「平時に協定している団体に開示可能」の合計数の比率

<sup>4</sup> 問1-4-2での回答数。



資料



障害者と防災施策に関する全国自治体調査 アンケート票

はじめに： 貴自治体の情報をお知らせください

- 0-1 市区町村名等
1. 都道府県・市区町村名：
  2. 回答を担当された方の氏名：
    - 部署名：
    - 電話：
    - メール：
  3. 回答の際に照会した部署：①防災・危機管理関係課、②障害福祉関係課、③高齢福祉関係課、④地域福祉関係課、⑤社会福祉協議会、⑥その他（ ）

0-2 貴自治体では、2011年以降に、災害対策基本法第六十条に基づく避難の指示等の発令をしましたが。発令したものにすべて○をしてください。

1. 避難指示
2. 避難勧告
3. 避難準備情報（避難準備・高齢者等避難開始）
4. 避難等の指示を実施したことがない

0-3 貴自治体では、2011年以降に、災害時の指定避難所、または福祉避難所を開設したことがありますか。開設したものにすべて○をして、その情報をお書きください。

0-3-1 指定避難所

1. 開設していない
2. 開設した ①一番最近に開設した時期： 年 月 日  
②開設箇所数 箇所  
③そのときの利用者数合計： 人  
④そのときの開設期間： 日  
(最初の開設から最後の閉鎖までの期間)

0-3-2 福祉避難所

1. 開設していない
2. 開設した ①一番最近に開設した時期： 年 月 日  
②開設箇所数 箇所  
③そのときの利用者数合計： 人  
④そのときの開設期間： 日  
(最初の開設から最後の閉鎖までの期間)

0-4 貴自治体では、2011年以降に、災害ボランティアを受け入れたことがありますか。1つだけ○をしてください。

1. ある
2. ない

I. 避難行動要支援者名簿について

問-1-1 貴自治体では、避難行動要支援者名簿（要援護者名簿）から、必要な人が漏れないよう、どのような対応をしていますか。次の中から該当するものすべてに○をしてください。

1. 保健師などの担当職員が直接該当者を訪問したり連絡したりして働きかける
2. 登録の基準に入らない人も、本人の希望（手上げなど）があれば名簿に含めるよう調整する
3. 障害者手帳の情報を活用して名簿を作成する
4. 障害者団体等へのヒアリングや説明、懇談を行い、必要な人の確認と名簿の依頼を行う
5. 民生委員児童委員を通じて必要な人の確認と名簿登録の依頼を行う
6. 自主防災組織や自治会を通じて必要な人の確認と名簿登録の依頼を行う
7. チラシや広報等での呼びかけを行う
8. まだ名簿を作成していない（ 年頃完成予定）
9. その他（ ）

問-1-2 貴自治体では、平時において、避難行動要支援者名簿をどのように活用していますか。該当するものすべてに○をしてください。

1. 避難行動要支援者のための「個別計画」づくりに使用している
2. 避難支援などのマップづくりに使用している
3. 平時からの見守り体制づくりに使用している
4. 防災訓練の際に使用している
5. 指定避難所の運営訓練に使用している
6. 福祉避難所の運営訓練に使用している
7. 平時の活用法については検討中である
8. その他（ ）

問-1-3 貴自治体では、避難行動要支援者のための「個別計画」を誰が作成していますか。作成の作業に実際に携わっている人すべてに○をしてください

1. 行政職員（防災担当者）
2. 行政職員（障害者福祉担当者）
3. 行政職員（高齢者福祉担当者）
4. 保健師
5. 障害者支援事業所等の障害者福祉専門職
6. 高齢者福祉事業所等の高齢者専門職
7. 医療機関・訪問看護事業所等の専門職
8. 障害者団体の役員等のメンバー
9. 民生委員児童委員
10. 自主防災組織や自治会などのメンバー
11. 要支援者本人
12. その他（ ）
13. 個別計画の作成は進んでいない

問-1-4 平成23（2011）年の東日本大震災の発生後に、在宅の障害者等の生活状況が分からなかったことから、日本障害フォーラム（全国規模の民間障害者組織）ならびに地元の福祉事業所が、福島県相馬市、岩手県陸前高田市で、守秘義務等についての合意を交わしたうえで、

障害者手帳等の個人情報の開示を受け、市内の障害者等の訪問調査を行い、その後の支援の基礎資料としました。

貴自治体では、災害時の要配慮者の支援を行うため、この事例のように、民間団体と協定や合意を交わし、個人情報を開示するなどの対応が可能であると思われませんか。該当するものに1つだけ○をしてください。

1. 可能である
2. 困難である
3. 障害種別によっては開示が可能である (種別の例: )
4. 障害種別によっては開示が困難である (種別の例: )
5. 分からない
6. その時の状況で判断する
7. 平時に協定している団体のみに開示できる
8. その他 ( )

**問 1-4-2** 個人情報を開示することが困難である場合、その理由は何ですか。該当するものすべてに○をしてください。

1. 信頼できる団体を判断・選定するのが困難である
2. 名簿掲載者からの反対の声が強い
3. 障害者団体等から反対の声が強い
4. 平時に名簿情報を共有しており、その範囲で対応が可能である
5. 行政および保健師等で対応が可能であり、外部の民間団体に開示する必要がない
6. その他 ( )

**問 1-5** 貴自治体で、災害発生時、または災害発生のおそれがあるときに、実際に要支援者名簿等の情報を活用して支援を行ったことがあれば、下記の該当するものすべてに○をし、その年月(複数回ある場合は一番最近のもの)を記入してください。

1. 平時から名簿情報を共有している支援者が、個別計画等に基づいて避難支援や安否確認を行った ( ) 年 ( ) 月
2. 平時に情報共有していない支援者に対し、(災害対策基本法第四十九条の十一等に従い本人の同意を得ずに)名簿情報を提供して避難支援や安否確認を行った ( ) 年 ( ) 月
3. 災害発生後に、在宅障害者等へのニーズ調査、生活調査に使用した ( ) 年 ( ) 月
4. その他 ( ) 年 ( ) 月
5. 該当する事例はない

**問 1-6** 貴自治体では、庁舎が被災した場合や、地域別・障害別に対応を行う場合等を想定し、災害時要支援者名簿のデータの保管の方法として、次のようなことを行っていませんか。該当するものすべてに○をしてください。

1. 庁舎が被災しても使用できる場所に電子データを保管している

2. 電子データ以外に、紙媒体として印刷して複数の場所に保管している
3. 名簿を地域別に分けて (分けられる形で) 保管している
4. 必要な支援や配慮に応じて、名簿を高齢者、障害者、また障害の種別に分けて (分けられる形で) 保管している
5. その他 ( )

**問 1-7** 問 1-1 のような対応を経ても、要支援者名簿に掲載された障害者の数と、障害者手帳等に基づく障害者の数にかなりの差が見られたり、重度の障害者が要支援者名簿に掲載されないなどのことが、一般に起こりうると考えられます。要支援者名簿に掲載されない障害者に対する災害時の対策として、貴自治体で検討していることがあれば、自由に記載してください。

**問 1-8** 貴自治体で要支援者名簿等の情報共有について行っていることや、名簿の活用事例で、他自治体への参考になりそうなことがあれば、自由に記載してください

## II. 災害時の情報伝達について

**問 2-1** 貴自治体で、災害の発生時、発生後、または災害発生のおそれがあるとき(避難準備情報や、避難指示/勧告が出たとき等を含む)に、緊急情報や、各種の情報(行政情報や避難情報、生活情報)を、障害者に伝達する方法として使っている/準備しているものはどれですか。該当するものすべてに○をしてください。

1. 電子メールやスマートフォンでの情報伝達 (メール配信や掲示板機能など)
2. 防災行政無線
3. ケーブルテレビ
4. 地域FM (臨時災害FM放送)
5. FAXの配信
6. 役場の広報車

### 7. 消防団による情報伝達

8. 音訳、点訳（災害発生後の臨時情報や行政情報について）
9. 手話通訳者の派遣（避難所や行政等の相談窓口への配置）
10. 要約筆記者の派遣（同上）
11. 街頭や公共施設等での電光表示装置、掲示板などでの視覚情報の発信
12. 障害者団体への緊急連絡
13. 民生委員や自治会メンバー、近隣住民など地域における支援ネットワークの活用
14. その他（ ）

**問 2-2** 障害者に対する上記の情報伝達について、平時から外部の機関、団体、施設等と協定や合意を結んでいますか。結んでいる場合、その相手として該当するものすべてに○をしてください。

1. 放送・通信事業者
2. 手話通訳、要約筆記、点訳・音訳・同行援護など、障害者への情報保障／支援を行う事業者・団体・施設
3. 障害当事者団体
4. NPO、NGO など民間の支援組織・機関
5. 民間企業
6. その他（ ）
7. 特に締結していない。

**問 2-3** 災害時における障害者への情報伝達について、貴自治体で課題となっていることは何ですか。該当するものすべてに○をつけて、必要に応じて記載してください。

1. 視覚障害者、知的障害者など多様な受け手に対応するのに時間や労力がかかる。
2. 音声の文字化、文字の音声化、手話通訳などの技術面、専門性について相談できる機関や団体が無い、または連携が難しい
3. これらの作業に要する予算の確保が難しい
4. これらの作業を行う人員の確保が難しい
5. どのような対応が必要となるか把握できない
6. その他（ ）

**問 2-4** 障害者に対する災害時の情報伝達について、貴自治体で取り組んでいることで、特筆すべきことや、他地域への参考となる事例等があれば記載してください。

### III. 避難時の対応

平成 28（2016）年熊本地震の際、熊本学園大学では、バリアフリー設計された大学の館内に、自主的に避難所を立ち上げ、教員、学生ボランティア、障害者団体が協力して対応し、多くの障害のある避難者を受け入れました。

この事例が示すように、一般の指定避難所（一次避難所）の利用に困難を感じている障害者は少なくありません。また福祉避難所はすべての障害者を受け入れることはできないのが現状です。

**問 3-1** 貴自治体では、一般の指定避難所における障害者のための対応を準備・想定していますか。次の中から該当するものすべてに○をしてください。

1. 要配慮者窓口の設置、担当者の配置またはその準備をしている
2. 要配慮者アクセスメントシートを準備している
3. 手話通訳者、要約筆記者の配置、または要請方法の準備をしている
4. 介助者や同行援護者の配置、または要請方法の準備をしている
5. 要配慮者向けの配慮スペース（休める場所や間仕切りなど）を確保・準備している
6. 設備のバリアフリー化（スロープ、トイレの設置等）を行っている
7. 視覚障害者や車いす利用者が、トイレや食糧受給のため移動可能な動線を確保している
8. 障害者向け放送（福祉情報番組や目で聴くテレビなど）を流すことにしている
9. 配慮を呼びかけるチラシやポスターを準備している
10. 福祉用具（日常生活用具・補装具、その他筆談ボード等の用品）を備蓄・準備している
11. 支援者（手話通訳者等を含む）用のピブスや腕章、パンダナ等を整備・準備している
12. 必要な人を福祉避難所へ移送するための判断基準や手順を準備している
13. その時の実情に応じて判断、対応するため、一概に言えない
14. 一般の指定避難所での受け入れは想定していない
15. 避難所に来られない障害のある在宅・自主避難者の安否確認・物資供給の準備をしている
16. その他（ ）

**問 3-2** 一般の指定避難所において上記の対応をするため、避難所の運営者向けにどのようなことを行っていますか。該当するものすべてに○をしてください。

1. 避難所運営の研修や訓練を行い、障害者への配慮事項を伝えている
2. 避難所運営のガイドラインを作成し、障害者への配慮事項を盛り込んでいる
3. 避難所運営のガイドラインを作成し、冊子、電子データ、テキストデータなどを、避難所運営者が活用できる形で公開・配布している
4. 障害者団体、支援団体との協定または平素の連携・協議により避難所運営の支援を受けられるようにしている
5. 他自治体からの福祉専門職の派遣を受けられるように準備している
6. 自立支援協議会またはその他の障害者福祉に関する協議会において、避難所運営に関する協議を行っている
7. 避難所の設備、備品、備蓄などについて、特に障害者支援を想定した予算組みや助成などを行っている

4. 問い合わせに応じてその都度判断して開示するなど柔軟に対応している。
5. その他 ( )

**問 3-5** 過去の災害で被災し、福祉避難所を開設した経験のある自治体にお聞きします。平時の想定と異なるなど、運営に困難を感じた点や、今後に改善すべき事柄などがあれば、お書きください。

**問 3-6** 応急仮設住宅に関してお聞きします。過去の事例から、障害者や高齢者が仮設住宅で生活することは困難な場合が多いですが、貴自治体では、災害時の応急仮設住宅の計画を立てる際に、一般の仕様とは異なるバリアフリー仕様の仮設住宅（「福祉仮設住宅」等）の設置・確保（建設または借り上げ）等について想定し計画に含めていますか。該当するものに○をしてください（複数回答可）。

1. バリアフリー仕様の仮設住宅について想定をしているが、具体的な検討や計画はできていない
2. バリアフリー仕様の仮設住宅の設置場所または確保（借り上げなど）の見込みや、必要戸数について、検討を行っている、または計画を立てている
3. バリアフリー仕様の仮設住宅への、入居者の調整や手続きの方法について検討している、または計画を立てている
4. バリアフリー仕様の仮設住宅についてはまだ検討できていない
5. 応急仮設住宅全般についての検討がこれからである
6. 応急仮設住宅全般の仕様を障害者や要支援の高齢者に対応可能なユニバーサルなものとするよう検討している
7. その他 ( )

**問 3-7** 過去の災害で被災し、応急仮設住宅を設置した経験のある自治体にお聞きします。バリアフリー仕様の仮設住宅は供給できる数に限られていると考えられますが、一般の仕様の仮設住宅を、障害者や高齢者が利用できるように（利用しやすいように）するためには、住宅や周辺環境の設計上の仕様などのような改善が必要だと思いますか。

8. その他 ( )

**問 3-8** 一般の指定避難所において障害者への対応が難しい場合は、何が課題となっていますか。該当するものにすべて○をしてください。

1. 専門知識を有する人材や組織との連携が難しい
2. ヘルパー等専門職の人員確保が難しい
3. 予算が確保できない
4. 一般避難所ではバリアフリーを含めた設備面で対応が困難である
5. 障害者と障害者でない人を区別するのが困難である
6. 避難所運営関係者への障害者支援に関する研修や啓発が進まない
7. 何から始めてよいか分からない
8. その他 ( )

**問 3-4** 貴自治体が指定している福祉避難所について、その機能を高めるために平時から行っていることはありますか。該当するものに○をしてください。

1. 福祉避難所の設置や運営に関するガイドラインを作成している
2. 福祉避難所運営の訓練・研修を行っている
3. 福祉避難所連絡会を開催している
4. 指定された福祉避難所の場所などを情報開示・周知している
5. 水、食料等の備蓄、またはそのための助成などを行っている
6. 福祉用具（日常生活用具・補装具等）・医療用品、情報関連機器を整備している
7. その他避難所に必要な物品（窓ガラス飛散防止フィルムなど）を整備している
8. ラジオなどの情報機器を整備している
9. 行政担当者や災害時にもつながる緊急電話等の通信手段を整備している
10. 福祉避難所の整備や訓練等全般に関する補助金、助成金等の支援を行っている
11. 障害者団体・支援団体と、人材の提供や避難所運営について合意や協定を結んでいる
12. 他自治体から福祉専門職の派遣を受けられるよう準備している
13. 自立支援協議会またはその他の障害者福祉に関する協議会において、福祉避難所の設置や運営に関する協議を行っている
14. その他 ( )

**問 3-4-2** 福祉避難所の情報を開示していると回答した自治体にお聞きします。情報開示の方法や、開示の際に行っている工夫について、該当するものがあればすべてに○をつけ、必要に応じて貴自治体の事例を記載してください。

1. ホームページや広報などで原則としてすべての福祉避難所の情報を公表している
2. 医療的ケアの必要な人向けの福祉避難所情報は開示しないなど、避難所の機能等によって開示の有無を分けている
3. 福祉避難所情報は一般公表しないが、要配慮者など必要な人へのみ平時から情報を開示している

1. 費用負担について分からない・分かりづらい
2. 依頼・要請の窓口や手続きが分からない・分かりづらい
3. どのように機能するか、何を依頼できるのかが分からない・分かりづらい
4. 専門職派遣の枠組みが複数あり違いが分からない・分かりづらい
5. 自治体独自で障害者団体や専門職団体等との支援協定を締結しておりその範囲で対応する
6. 障害種別が多様で取りかかりにくい
7. 障害者の災害対策という部分まで手が回らない
8. その他 ( )

**問 4-4** 貴自治体で、障害者を含む要配慮者支援に関わる福祉専門職の派遣や受け入れの取り組みに関して、他の自治体の参考になる事例があればお書きください。

#### **IV. 福祉専門職の災害時派遣**

**問 3-8** その他、貴自治体で、障害のある避難者への支援や対応について、他地域への参考になりそうなことがあればお書きください。

**問 4-1** 災害発生後、避難所や公的機関の窓口等において、障害者を含む要配慮者への専門的な支援の必要性が高まります。平成 28 (2016) 年熊本地震では、県外を含む他の自治体から、災害派遣福祉チーム (DWAT、DCAT) の派遣や、介護職員等の派遣、視覚障害者等への情報・コミュニケーション支援に関する手話通訳者等の派遣が行われました。こうした、他の自治体からの福祉専門職等の派遣の取り組みについてご存知ですか。該当するものを 1 つだけお答えください。

1. よく知っている
2. ある程度知っている
3. 聞いたことはあるが詳細は分からない
4. 知らない
5. その他 ( )

**問 4-2** 貴自治体で、災害時の福祉専門職 (社会福祉士、介護福祉士、精神保健福祉士、手話通訳者、要約筆記者、点訳者・音訳者など) の派遣要請に関して、平時から行っていることがありますか。該当するものをすべてに○をしてください。

1. 災害時に必要な人員の割り当てについて、自治体職員が対応するもの、地域の専門職に依頼するもの、派遣要請が必要なもの、などの想定や分類を行っている
2. 人員の確保と配置の手順についてマニュアル等で定めている
3. 災害時の福祉専門職の確保について、他の自治体、または障害者団体、専門職団体等と協定や合意を交わしている
4. その他 ( )
5. これから取り組みたい
6. 取り組み見込みはない

**問 4-3** 福祉専門職の派遣要請が難しい場合、その理由はなんでしょうか。該当するものをすべてに○をしてください。

**問 5-1** 貴自治体で、平時の防災に関わる取り組みに、障害者または障害者団体の参加はありますか。次の中で該当するものをすべてに○をしてください。

1. 地方防災会議に委員として参加している
2. 地域防災計画の策定にあたって意見聴取を行った
3. 障害者団体と災害時の支援対応に関する協定や合意を交わしている
4. 地域の防災訓練に、障害者 (団体) が参加している
5. 自立支援協議会など、障害者が参加する地域の協議会等で防災について協議している
6. 防災担当部に障害者 (障害のある職員や専門家) を任用している
7. 防災に関するヒアリングや意見交換を、障害者 (団体) と実施した
8. その他 ( )

**問 5-1-2** 上記の問 5-1 の 1 から 8 までの回答のうち、複数の障害種別の代表者が参加しているものや、または複数の障害種別を対象に実施しているものはありますか。ある場合、該当する番号に○をして、その障害種別を記載してください。

1. 地方防災会議の委員 (障害種別: )
2. 地域防災計画策定の意見聴取 (障害種別: )
3. 障害者団体との協定や合意 (障害種別: )
4. 防災訓練に参加 (障害種別: )



障害者のための防災施策に関する調査事業  
(東京都民共済生活協同組合、教職員共済生活協同組合 助成事業)  
委員一覧

(順不同・敬称略)

橋井 正喜 (社会福祉法人 日本盲人会連合常務理事)

兵藤 毅 (一般財団法人 全日本ろうあ連盟本部事務所主任)

東 俊裕 (弁護士／被災地障害者センターくまもと事務局長／熊本学園大学教授)

北村 弥生 (国立障害者リハビリテーションセンター研究所障害福祉部)

小山 貴 (社会福祉法人 ひまわり会 就労継続支援 B 型事業所 すてっぷ 施設長)

浅沼 修 (岩手県保健福祉部地域福祉課主任主査)

神田 英治 (長岡京市健康福祉部障がい福祉課課長)

## 障害者と防災施策に関する全国自治体調査 報告書

発行 2017年12月

発行者 公益財団法人 日本障害者リハビリテーション協会  
東京都新宿区戸山 1-22-1

TEL: 03-5273-0601 FAX: 03-5292-7630



