

障害当事者団体向けアンケート (日本障害フォーラム(JDF)とりまとめ)

令和2年2月5日

令和元年台風第19号等による災害からの避難に関するワーキンググループ
(第2回) 資料より

<アンケート>

対 象：日本障害フォーラム(JDF) 構成団体

- ・日本身体障害者団体連合会
- ・日本視覚障害者団体連合
- ・全日本ろうあ連盟
- ・日本障害者協議会
- ・DPI日本会議
- ・全国手をつなぐ育成会連合会
- ・全国脊髄損傷者連合会
- ・全国精神保健福祉会連合会
- ・全日本難聴者・中途失聴者団体連合会
- ・全国盲ろう者協会
- ・全国社会福祉協議会
- ・日本障害者リハビリテーション協会
- ・全国「精神病」者集団

形 式：選択記述式（一部自由記述式）

実施日：令和2年1月15日（水）から令和2年1月31日（金）まで

Q 1 台風第19号による災害に関する設問①

○ 令和元年台風第19号による災害において、高齢者や障害者の方々のうち自力で避難することが困難な避難行動要支援者の避難や避難支援等に際し、以下の点について教えてください。

①うまくいった事例とその要因

②うまくいかなかった事例とその要因

③今後の災害に向けて教訓とすべき点

①について

●福島県郡山市の例

郡山市は2015年手話言語条例の施行に伴い、その施策の一つとして、2019年遠隔手話サービス（テレビ通話）を開始。今回の台風第19号に限り、このサービスで使用しているタブレットを、設置手話通訳者3名が自宅に持ち帰り24時間対応した。市内のあるろう夫婦は、激しい雨音や緊急車両のサイレンが聞こえないため、深夜に家の浸水に気づき、遠隔手話サービスを使って救助を求め無事救出された。

●神奈川県茅ヶ崎市の例

民間企業が市と協定を結んでおり、1,000名近い方の受け入れをし、要支援者に対しても別室を用意する等の取組を実施していました。なかまの家（茅ヶ崎市）の機関紙に、その詳細は記載されています。企業側が風水害受入施設として、どのように支援を提供するか事前にシミュレーションをしていたことが上手くいった要因だと思います。

Q 1 台風第19号による災害に関する設問②

○ 令和元年台風第19号による災害において、高齢者や障害者の方々のうち自力で避難することが困難な避難行動要支援者の避難や避難支援等に際し、以下の点について教えてください。

①うまくいった事例とその要因

②うまくいかなかった事例とその要因

③今後の災害に向けて教訓とすべき点

②について

- 一人暮らしをしている知的障害のある方が「避難するタイミングや避難場所が分からなかった」と話されていた。また、同様に一人暮らしをしている視覚障害のある方が「避難を誘導してくれる人がいないと避難できない」と話されていた。
- 障害のある家族のいる家庭は、時間があっても、避難所での遠慮や気兼ねで避難せず、実際に被害にあってから避難所に向かった。
- 一人暮らしの利用者の対応が遅れた。電話での指示になってしまった。対応する職員が集まれなかったため2人での対応になった。
- 加盟事業所職員が地域の消防団に入っているが、河川氾濫の恐れがあるため避難指示が出された際、要援護者についての情報が自治体から全く入らなかったとの報告を受けた。名簿は作成されているということであるが、その名簿をいつ活用するのか自治体での理解が進んでいないように思われる。

Q 1 台風第19号による災害に関する設問③

○ 令和元年台風第19号による災害において、高齢者や障害者の方々のうち自力で避難することが困難な避難行動要支援者の避難や避難支援等に際し、以下の点について教えてください。

- ①うまくいった事例とその要因
- ②うまくいかなかった事例とその要因
- ③今後の災害に向けて教訓とすべき点

③について

- 本人の了解を得た上で、一人暮らしをしている障害のある方と、近隣の方とが顔の見える関係になるよう支援する。また、避難行動要支援者名簿および名簿掲載された全員分の避難のための個別計画を策定する必要がある。
- 要援護者名簿の意味を十分に理解していただき、避難勧告や避難指示が発令された場合には、速やかに情報を提供していただきたい。
- 聞こえる人と同じ情報があれば自力で避難できた。もし避難する時期を逸した場合、緊急に助けを求める方法（メール・NET119・電話代わりの電話リレーサービス等）が利用できるよう、整備・周知されるとよい。
- 各一次避難所内に、遠慮や気兼ねのいらない福祉ゾーンをつくるべきである。
- 緊急時の対策本部の設置と誰がどのように集まるかの設定
- 様々な災害に対する、日頃からの当事者、支援者によるシュミレーションが重要かと思います。行政も後手に回らないよう、実になる対策を講じておくべきかと思います。一番困難な方々を想定しておくことが重要だと思います。

Q 2 台風第19号以外の災害に関する設問①

○ 過去の災害（令和元年台風第19号を除く。）において、高齢者や障害者の方々のうち自力で避難することが困難な避難行動要支援者の避難や避難支援等に際し、以下の点について教えてください。また、災害ごとに内容が異なる場合には、災害種別（又は災害名）を記載した上で、災害ごとに回答ください。

①災害種別（又は災害名）

②うまくいった事例とその要因

③うまくいかなかった事例とその要因

④今後の災害に向けて教訓とすべき点

②について

●東日本大震災

- ・ 両下肢障害で松葉杖をついている障害者はアパートの住人とコミュニケーションをとることが出来ていたので声をかけられ一緒に避難することが出来た。多発性硬化症で視力がほとんど無い難病患者が、それを知る隣の住人に助けられ津波に流されながら助かった。両下肢障害の人、地震があった場合、津波が来ると考えて訓練等していたため、隣の高齢者に声をかけ一緒に自家用車で高台に避難し助かった。家はすべて流された。

●平成28年熊本地震

- ・ ろう者や難聴者等の安否確認のため、熊本地震聴覚障害者支援対策本部が熊本県に掛け合い、障害者手帳所持一覧を提供してもらい、訪問安否確認した。

●平成30年7月豪雨

- ・ 広島県ろうあ連盟が独自で災害ボランティアセンターを開設。ろう者や難聴者等が、被災ろう者や難聴者等を支援するためだったが、近隣のきこえる被災者も支援した。

→ 手話でコミュニケーションする被災者には、手話での支援が必要。

Q 2 台風第19号以外の災害に関する設問②

○ 過去の災害（令和元年台風第19号を除く。）において、高齢者や障害者の方々のうち自力で避難することが困難な避難行動要支援者の避難や避難支援等に際し、以下の点について教えてください。また、災害ごとに内容が異なる場合には、災害種別（又は災害名）を記載した上で、災害ごとに回答ください。

- ①災害種別（又は災害名）
- ②うまくいった事例とその要因
- ③うまくいかなかった事例とその要因**
- ④今後の災害に向けて教訓とすべき点

③について

●東日本大震災

- ・ 両下肢障害で松葉杖の人が自家用車で避難所へ行ったが避難場所が2階だったため上がる事が出来ず車の中で過ごした。発達障害児を持つ家族とペットと共に避難した人たちも同様に車の中で過ごした。
- ・ 防災無線が聞こえず逃げ遅れたろう者や難聴者等が津波にのまれた。

●平成30年7月豪雨

- ・ 避難勧告から避難指示、特別警報が発令された中、当法人の利用者（障害当事者）は一切避難出来なかった。避難所に障害者の姿を見る事はなかった。実際、自力で避難出来ない人は、自宅から出る事は出来ず、自宅が全壊したらそのまま死を選択するしかないとなし事を痛感する事となった。自分の命を自分で守れない人は、命さえ諦めなければならない現実を突き付けられた思いだった。

●北海道胆振東部地震

- ・ 視覚障がい者のみの家庭では個別計画がなかったため孤立してしまう。停電のためテレビも携帯電話も使えず情報のないまま、仲間どうし個別訪問して助けあうなどした。車いす使用者はエレベーターが止まり、建物上部に孤立した例もある。

Q 2 台風第19号以外の災害に関する設問③

○ 過去の災害（令和元年台風第19号を除く。）において、高齢者や障害者の方々のうち自力で避難することが困難な避難行動要支援者の避難や避難支援等に際し、以下の点について教えてください。また、災害ごとに内容が異なる場合には、災害種別（又は災害名）を記載した上で、災害ごとに回答ください。

- ①災害種別（又は災害名）
- ②うまくいった事例とその要因
- ③うまくいかなかった事例とその要因
- ④今後の災害に向けて教訓とすべき点

④について

- 当地の避難行動要支援者名簿は作成済みとの事だが、住民には伝わっておらず、全く役割を果たしていない。個別支援計画を今後作成していく旨の説明は受けているが、住民には全くその動きは見えない。いずれにしても、指示を受けて形式的な対応をしている様にしか感じない。そこに全ての人命を尊重しようとする姿勢、意識は感じない。早急に、実効性の高い計画の策定が必要であり、実効性の高い町としての具体的な対策が必要である。
- 最寄りの避難所までの距離が遠く非常に時間を要する。自助・共助は限界があり行政（公助）からの避難支援が欲しい。
- 要援護者名簿の作成に当たっては、対象者の範囲をしっかりと示し、名簿から漏れることがないようにしてもらいたい。名簿に掲載の対象になる・ならないの基準が不明確である。
- 避難所は障害者にとって暮らすことの出来ないところである。トイレ、プライバシー、導線、シャワー・風呂等あまりにもバリアが多く避難所に避難しても壊れた自宅に戻る人が多くみられた。福祉避難所の活用にも多くの問題点がみられた。自治体職員が福祉避難所の場所や運用を知らない。一般避難所でトリアージの後に福祉避難所へ移動というプロセスを考えられているが、混乱の中うまく作用しない。
- ろう者や難聴者等は聞こえる人と同じ情報があれば、自力で避難できるし、障害の有無に関わらず被災者を支援することもできる。

Q 3 避難行動要支援者名簿や個別計画に関する設問①

○ 内閣府では、避難行動要支援者名簿（以下「名簿」という。）及び個別計画の作成・運用等について、「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）等に基づき市町村に対し助言していますが、現状の取組に関して、以下の点について教えてください。

①名簿情報の避難支援等への活用や個別計画の作成等につき、今後の参考とすべき好事例とその背景

②名簿（制度）や個別計画について改善すべき点とその理由

③確実な避難につなげる個別計画のあり方について改善すべき点とその理由

①について

- 要援護者支援名簿に登録しても、実際には町内会任せになっている。町内会によって支援のばらつきがあり、重症心身障害の方が在宅でいる団地では、その方の支援体制があらかじめ定められており、防災倉庫に発電機等が用意されている。一方で、未だ体制が整わないのでという理由で名簿の受取も拒否している町内会もある。要援護者を受け入れる要援護者避難所開設訓練も実施され、避難所となっている中学校では、平時の時から、災害時、どの教室がどのように使うかの表示がなされているところもある。どの地域においても個別計画の作成が義務化されると共に、それぞれの地域の実態に合わせて計画作成がなされるよう国から自治体に働きかけてもらいたい。
- 身近で避難行動要支援者名簿を活用している例はない。

Q 3 避難行動要支援者名簿や個別計画に関する設問②

○ 内閣府では、避難行動要支援者名簿（以下「名簿」という。）及び個別計画の作成・運用等について、「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）等に基づき市町村に対し助言していますが、現状の取組に関して、以下の点について教えてください。

①名簿情報の避難支援等への活用や個別計画の作成等につき、今後の参考とすべき好事例とその背景

②名簿（制度）や個別計画について改善すべき点とその理由

③確実な避難につなげる個別計画のあり方について改善すべき点とその理由

②について

- 要支援者名簿への登録、個別計画への参加ともに手上げ方式をとっているので、「遠慮して」申し出ないケースが多い場合もあると聞く。必要性について理解を促し、登録を促進させるはたらきかけが必要と考える。
- 名簿は町内会で、となっているが、町内会において避難の個別計画までの作成は困難である。障害のある人の避難に関する個別計画の策定においては、本人、家族をはじめ本人が利用している事業所や相談支援専門員、地域住民等の参加を確保する必要がある。
- 今回の台風19号被害でもそうだが、避難行動要支援者名簿が機能していたのか、疑問に感じる。当事業所も数年前に浸水被害にあったが行政関係者は一度も様子を伺いに来ることもなかった経験がある。名簿が機能するとは思えない。
- 名簿記載が手上げ式では、差別偏見のある社会が変わらない限り、必要な要支援者名簿にもれがでる。もれがある限り個別支援計画も一部のものとなる。
- 情報公開のあり方を検討すべきだと思う。個人情報保護を理由に情報を開示しないやり方は、緊急時には有り得ない事であり、情報を適切に正確に開示出来ない名簿は役に立たないと思う。
- 名簿が確実に担当者に届いているか、また誰が担当してくださるのか、当事者に知らせてほしい。
- 個別計画作成時は、地域のろうあ者相談員や設置手話通訳者など、専門支援員との協働が必須。
- 自治体が名簿をどの様に運用して良いのか理解していない。

Q3 避難行動要支援者名簿や個別計画に関する設問③

○ 内閣府では、避難行動要支援者名簿（以下「名簿」という。）及び個別計画の作成・運用等について、「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）等に基づき市町村に対し助言していますが、現状の取組に関して、以下の点について教えてください。

①名簿情報の避難支援等への活用や個別計画の作成等につき、今後の参考とすべき好事例とその背景

②名簿（制度）や個別計画について改善すべき点とその理由

③確実な避難につなげる個別計画のあり方について改善すべき点とその理由

③について

- 個別支援計画は災害特性や地域特性をふまえ、個別の特性によって、きわめて具体的に立てる必要があるが、災害時は計画通りにいかないことも多々あり、名簿情報や個別計画をどのように障がい関係団体等を含む民間支援団体と共有するかが大切。命を守るためには行政が保有する個人情報をも適切に公開する必要がある場面があることを行政は認識すべき。要支援者本人や家族抜きで作成した計画では役に立たない。
- 個別支援計画ができていても、実際に訓練するときには本当に寝たきりの方や当施設のような方々が参加できる訓練でないと意味がない。こちらとしても本気で自治体や町内会の避難訓練や消防訓練に参加しても、結構迷惑そうにされたり、あまりに要支援者に対する知識がなさ過ぎて意味がないと感ずることがある。そもそも「要支援者」がどういった人たちで、どうしたらよいのかということが知られていなさすぎる。
- 停電すると信号も使えなくなるため、視覚に障害がある人は単独での外出は避け、避難の必要がある場合は、個別に迎えに行って声をかける必要がある。まずは支援者と要支援者の当事者双方の屈託のない意見を出し合える環境づくりや、地域ごとに平時よりコミュニケーションをはかる機会を設けるなども有効ではないかと考える。
- 個別計画は、作成も実施も、ご近所や地域の理解が必要。

Q 4 地域における避難支援体制の構築に関する設問①

○ 避難の実効性を確保するためには、平時から避難行動要支援者本人を含めすべての地域住民がつながりを持ち、あらかじめ地域における避難支援体制を構築しておくことが重要ですが、今後、このような体制づくりを進めていく上で留意すべきことに関し、以下の点について教えてください。

①避難行動要支援者本人や家族・親族に必要となる点

②地域住民に必要となる点

③行政（主に市町村）に必要となる点

①について

- 自分がどのような支援が必要かを言葉もしくはメモ書きで明確にしておくこと。一人ひとり支援は異なります。多くの方が集まり発災で混乱している中では置き去りにされてしまう可能性が大きいいため、周囲の方に理解を求める際に必要。
- 平時より地域との接点をもつ／地域防災訓練への参加
- 隠さない・遠慮しない・気兼ねしない。存在を地域に知らせ、できることとできないことを解ってもらうこと。
- 自分（家族）の障害を隠さず、正確に伝える。どの様な支援が必要なのか、きちんと伝え、その支援を権利として要求していく。日頃から、地域との関係を積極的に持つ様に務める。
- できれば日常から地域の方々とつながっておくのがよいが、要支援者を抱えるご家族は日常的に精神的に疲れている部分もある。この方々がどこまで頑張らなければならないのかと思うと、「常日頃から地域の方々とつながる努力を」などというのは、理解の浅い言い分だと思う。
- 避難の基本は自助であるから、避難行動要支援者であることを本人や家族が自覚し、避難手段や避難経路を確保する。
- 近所や親族との日常的な交流が必須。交流を通して、ろう者や難聴者等とのコミュニケーション方法を経験してもらい、災害等時でもあわてず対応できるようになるとよい。
- 避難所や避難経路を確認しておく事、家族や利用施設との連絡方法を確認しておく。

Q 4 地域における避難支援体制の構築に関する設問②

○ 避難の実効性を確保するためには、平時から避難行動要支援者本人を含めすべての地域住民がつながりを持ち、あらかじめ地域における避難支援体制を構築しておくことが重要ですが、今後、このような体制づくりを進めていく上で留意すべきことに関し、以下の点について教えてください。

①避難行動要支援者本人や家族・親族に必要となる点

②地域住民に必要となる点

③行政（主に市町村）に必要となる点

②について

- 障害について、いかに理解をしてもらうか。混乱をしている時期に障害のある人の行動をみると、時と場合によってはわがままと捉えられてしまいます。自閉症や知的障害の方は待つこと、曖昧な支持は苦手でパニックになることもあると思います。その姿を見た時、障害者と接する機会のない方は「わがまま」としか映らないと思います。やはり通常の訓練時においても、障害者の方と接して理解をしていただく努力を、私たち関係者はしていくことが大切だと考えます。
- 障害のある方を含めた避難所運営／障害理解
- 迷惑をかけ合える地域の構築。個々の活動から「いっしょにやろう」の活動に。
- 日頃からの理解と交流。
- 積極的に街づくりについて協議の場に参加し、地域の組織構築に努める。行政と連携を図り、自分達に出来る役割を確認していく。
- 自分たち地域にどのような援護者がいるのかを平時より把握しておくこと。
- 平常時からろう者や難聴者等に対する理解と受入れ。
- 少なくとも、自分の近所にそういう人がいる、ということの情報は知っておくべき。そして、いざとなった時に「大丈夫？」「必要なことは何？」と声をかける勇気を準備しておいてほしい。

Q 4 地域における避難支援体制の構築に関する設問③－1

○ 避難の実効性を確保するためには、平時から避難行動要支援者本人を含めすべての地域住民がつながりを持ち、あらかじめ地域における避難支援体制を構築しておくことが重要ですが、今後、このような体制づくりを進めていく上で留意すべきことに関し、以下の点について教えてください。

①避難行動要支援者本人や家族・親族に必要となる点

②地域住民に必要となる点

③行政（主に市町村）に必要となる点

③について

- 障害啓発／避難所運営のサポート・初動は地域力であっても、公的責任と役割の自覚を。弱者視点での協同関係を。
- 事業所に実際に訪問してもらい、どんな支援が必要か、一緒に協議してもらいたい。
- 要支援者の情報を必要な場所、必要な人に正確に伝え、地域住民の力を最大限に発揮出来る環境整備に努める。早急に実効性の高い計画の策定に努め、地域全体に実効性のある具体的な対策を周知、徹底していく。また、福祉避難所の開設や避難所の環境整備、障害者等の利便性に配慮した取組を進める。どの命も平等であり、尊厳あるものであるとの意識を持ち、地域住民の命を守る事が何よりも優先すべき仕事であるとの認識を持って取り組んで欲しい。
- 避難所に関する具体的な情報を平時より開示しておくこと。体育館等の避難所に福祉避難室を設置し、避難してきた人（家族）がスムーズに支援を受けられることができるようにすること（専門職やボランティア等の支援者は避難所に集まりやすく、支援を必要とする人にすぐにつながりやすい。また、避難所内に福祉避難室があることで、支援を必要とする家族も安心して避難することができる。更に、公共施設における福祉避難室の設置はハード面でのバリアフリーの促進にもつながられる。）。
- 災害発生を想定した避難訓練は、日中だけではなく、様々な時間帯で、地域住民も参加して行うべきである。普段行われている訓練は、日中、行政職員が役所にて勤務していることを想定して行われている。夜間や早朝など、行政職員が勤務していない時間帯も十分考慮すべきである。

Q 4 地域における避難支援体制の構築に関する設問③-2

○ 避難の実効性を確保するためには、平時から避難行動要支援者本人を含めすべての地域住民がつながりを持ち、あらかじめ地域における避難支援体制を構築しておくことが重要ですが、今後、このような体制づくりを進めていく上で留意すべきことに関し、以下の点について教えてください。

①避難行動要支援者本人や家族・親族に必要となる点

②地域住民に必要となる点

③行政（主に市町村）に必要となる点

③について

- まずは支援者名簿の使い方をどうするのか協議して下さい。名簿を活用していただかなければ、始まらない。
- 平常時からろう者や難聴者等に対する理解と受入れ。ろう者や難聴者等ときこえる人の橋渡しをきちんと行うこと。
- スマートフォンやテレビのデータチャンネルによる早めの情報提供。
- 自治会等の単位で行われる避難訓練に地域に住む障害者も参加できるように働きかけてほしい。
- 要支援者に対する理解を深め、本気でシュミレーションしておかなければならない。本当に自分だけの力ではどうにも避難できないような方々こそ目に触れにくいところ、目に触れにくい状況に置かれている。「避難計画を立てるので、必要なことを知らせてください」という前に「必要なことを聞き取り、探り取る努力」をしてください。また、避難訓練をする時は寝たきりの方のベッドごと引きずり出したり、車いすごと担ぎ上げるくらいの練習をしないと実になるものではありません。

Q 5 災害時の情報発信や伝達に関する設問

○ 災害時における行政からの防災情報の発信や伝達のあり方に関して、今後に向けて改善すべき点について教えてください。

③について

- 障害によって情報の入手方法が異なるので複数の方法で発信してほしい。
- 一般の問題でもあるが、パソコンやスマホを介してのアクセスが大変重要となるが、PDFは音声で読み取れず、情報収集が難しいことが多い。
- ラジオによる情報が特に視覚障がい者に対しては有効なので、放送内容を充実させて欲しい。
- 携帯メールなど、不特定多数への情報の伝え方では避難行動要支援者には伝達は難しい。もちろん携帯所持者にしかその情報は共有されないし、テレビのテロップで流れても視覚障害や知的障害の方達には、理解が難しい。避難行動要支援者がいる事業所には行政の方が、事業所に訪問するとか、電話で連絡していくことができないか。
- 一番重いものは命だと思います。すべての住民に、迅速に、正確な情報を、着実に届ける仕組みを講じてください。
- 発災時、復旧時、復興時のそれぞれの時期に必要な情報を、障害特性に配慮した形態で行政等が発信する必要がある。特に盲ろう者向け通訳・介助員の配置並びに、文字及び手話言語による情報提供、フラッシュライトの設置等を具体化するべきである。
- ろう者、難聴者、中途失聴者のための電話リレーサービスの実施について、緊急時の対応を具体化するとともに、避難所等に資質を備えた手話言語通訳者を含む情報保障の体制を整備するべきである。
- 災害情報と避難情報、どの様に住人に知らせるかシミュレーションしていないのでは無いか。テレビなどで災害警報レベル3が出ても自治体からの連絡は何も無いのが現実です。手段はいくらでもあるのに何も無い。民生委員等が連絡する地域もあり、地域差が激しい。