

2015年11月27日

東日本大震災以降の日本盲人会連合の対応

社会福祉法人日本盲人会連合
副会長 及川 清隆

日本盲人会連合は都道府県・政令都市における61の視覚障害者団体の連合体になり、視覚障害者自身の手で「自立と社会参加」を実現しようと組織された全国組織になります。

2011年3月11日に発生した東日本大震災をうけ、本連合では国や各都道府県に対して視覚障害者の要望事項の陳情、独自調査を通して視覚障害者と防災に関する情報の公開を行い、視覚障害者の防災に関する環境の向上に努めています。

つきましては、以下に本連合が行った国や自治体へ提出をした要望事項の内容、東日本大震災後に行ったアンケート調査の結果を記載いたします。

I 国に提出した要望事項

毎年5月に開催する「全国盲人福祉大会」において決議された内容を元に、各府省庁に陳情を行った要望事項。掲載内容は防災関連に関する事項。

2012年

- ・ 国、都道府県、市町村の障害福祉計画に、視覚障害者避難路及び避難場所等の防災に対する具体的対応計画の明文化を要望する。
- ・ 東日本大震災で被災した障害者に、期限を決めて障害者年金の増額等を要望する
- ・ 東日本大震災において視覚障害被災者が経験した命の危険と避難所等における困難が繰り返されることのないよう、十分な事前策としての安全対策の推進やマニュアルの作成とその周知徹底を図っていただきたい。
- ・ 東日本大震災において視覚障害被災者が経験した命の危険と避難所等における困難が繰り返されることのないよう、十分な事前策としての安全対策の推進やマニュアルの作成とその周知徹底を図っていただきたい。

2013年

- ・ 災害時において、福祉施設を福祉避難所に指定し、その周知を図るとともに障害別に配慮した避難所となるように一定数の物品（白杖、防災ベスト、ルーペ、携帯ラジオ等）を備えていただきたい。
- ・ 災害発生時において、視覚障害者が避難先で、生活・移動・心身のケアをサポートしてもらえるよう配慮した障害者災害福祉専門員を創設していただきたい。また、障害者災害福祉専門員においては、資格または認定制度として創設していただきたい。
- ・ 災害時、障害当事者の情報（血液型、緊急連絡先（電話番号・メール等））を統一した書式で作成するとともに、必要な部分を加筆できるような「災害カード」のようなものを作成していただきたい。
- ・ 東南海地震災害に備えて、視覚障害者への避難情報を迅速かつ的確に伝えるためのシステムづくりを確立するよう国から各自治体に働きかけていただきたい。
- ・ 災害発生時において、視覚障害者の安否確認が円滑に行われるよう、各自治体における「個人情報」の開示をしていただきたい。

2014年

- ・ 災害時における視覚障害者に対する支援体制の充実を要望する。
- ・ 災害時においては、視覚障害者のための2次避難所をあらかじめ確保されるよう要望する。

2015年

- ・ 災害時における初期緊急避難の際、視覚障害者が近隣の住民の支援を受けられるためのマニュアルの作成を要望する。

Ⅱ 自治体に提出した要望事項

2013年4月～5月に岩手県、宮城県、福島県、仙台市に対して提出した要望事項。

1. 安否確認について

- (1) 早急な被災者の実態把握のため、障害者計画の中に要援護者名簿の作成を明確に記すこと。
- (2) 個別の避難計画策定推進を図ること。
- (3) 災害時要援護者登録した障害者については、その個人情報を必要な

福祉団体及び支援団体へ速やかに開示すること。ただし、管理責任は団体が持つことを原則とする。

- (4) 安否確認等については、視覚障害者が、電話不通時でも利用可能な携帯端末を開発促進し、配布すること。

2. 防災・避難

- (1) 要援護者を速やかに避難所へ誘導できるよう、町内会単位の民生委員等の派遣システムを構築すること。
- (2) 視覚支援学校（盲学校）及び視覚障害者福祉施設・公共施設を、福祉避難所として利用できるよう避難所指定をし、その指定施設を広報等の媒体で啓発、周知徹底を図ること。
- (3) 福祉避難所が確保できないときは、避難所内に視覚障害者用の専用スペースを確保すること。
- (4) 各地域における身近な施設と自治体とが、視覚障害者等障害者緊急避難拠点として利用可能となるよう、支援体制の連携強化を図ること。
- (5) 防災災害救助法に位置付けられる、避難所及び在宅での生活・移動・心身のケア等をサポートできる障害者災害福祉支援専門員及び支援員の資格制度を創設すること。また、制度創設に伴う、地域災害派遣福祉チームの組織化の構築化と共に、その人材育成を推進すること。
- (6) 避難所内での文字情報提供時には必ず音声案内もすること。
- (7) 視覚障害者等障害者や防災弱者を対象とした地域ぐるみの防災、避難訓練の実施を推進すること。
- (8) 町内会単位等で視覚障害者等障害者の存在を把握し、それに応じた防災・避難マニュアルを作成すること。
- (9) 警報・注意報が出された場合、要援護者への緊急避難の情報及び避難移動等の人的支援の行政指示系統等の明確化を図ること。
- (10) 避難所には視覚障害者が必要とする白杖、点字機、ルーペ等を備えること。

3. 仮設住宅・復興住宅支援

- (1) 仮設住宅建設に当たっては、視覚障害者等障害者の利便性に配慮したユニバーサルデザイン住宅となるよう、一定割合の仮設住宅数を確保すること。
- (2) 災害公営住宅建設に当たっては、設計段階から視覚障害者等障害者

の意見聴取を行うと共に、完成前にユニバーサルデザイン点検が可能となるよう配慮すること。

- (3) 復興住宅や災害公営住宅への視覚障害者等障害者の入居希望に当たっては、優先的に入居とすること。
- (4) 仮設住宅設置においては、地域気候に対応した断熱材等の建設資材や設備備品を整備し、住みよい居住環境の構築を図ること。

4. 公共交通機関・視覚障害者の移動

- (1) 地下鉄構内表示等の消灯をやめ、弱視者等に配慮した最少の減灯をすること。
- (2) 視覚障害者の自立歩行が困難とならないよう、公共施設や商店街周辺の誘導ブロックの破損及び歩道の陥没等は、早急に補修整備を図ること。
- (3) バス路線の変更及び時刻表等の情報提供がないため、視覚障害者等障害者の利用が困難となっている。よって、広報等で早急に情報提供を図ること。
- (4) 岩手県内のJR大船渡線が、震災により、盛駅から気仙沼駅間が寸断されている。代替交通手段としてBRT方式での開通となっている。交通弱者としての私たちはBRT方式を暫定とし、2, 3年内を目処とする、早い時期の鉄道方式の復活整備を図ること。

5. 雇用就労

- (1) 震災により、自宅や仮設住宅でのマッサージ・鍼・灸業は、患者数が減少しており、収入が激減し、生活に困窮している。よって、民間企業や区市町村などの公的機関にも震災臨時雇用支援職員枠の中で、視覚障害者の機能訓練指導員・ヘルスキーパー等の雇用を図ること。
- (2) 仮設住宅での開業は、部屋が狭隘なため、生活スペースや治療スペースの確保が困難である。よって、空いている仮設住宅を専用の施術室として開設できるようにすること。
- (3) 被災者健康維持のためのマッサージが行われている。しかし、無資格者と有資格者マッサージ業とが混在している。よって、有資格者（視覚障害者を含む）マッサージ業が脅かされることのないよう周知徹底を図ること。

6. 地域生活支援

- (1) 生活物資の出張販売者、出張金融サービスの促進を図ること。
- (2) 視覚障害者は外出困難者であることから、心身の維持増進のため、外出支援ガイドヘルパーサービス料の柔軟な対応を図ること。
- (1) (3)「視覚障害者用防災グッズセット」を日常生活用具に加えること。
- (3) 心身のケアなどをサポートする相談員の派遣の充実を図ること。
- (4) ガイドヘルパー・ホームヘルパーの利用に当たっては、視覚障害者等障害者の利用時間を、震災特例として拡大を図ること。
- (5) 視覚障害者の健康管理の目安として開発された、空間線量を音声で知らせる「しゃべる線量計」を日常生活用具給付対象品に加えること。
- (6) 震災直後は、生活物資の配給及び購入支援等は視覚障害者等障害者には充分でなかったため、今後は在宅要援護登録避難者への自宅支援強化を図ること。
- (7) テレビ字幕での情報提供には必ず音声を付加すること。
- (8) テレビ・ラジオの難視聴地域が多い岩手県沿岸地区に対して、中波をFM波に変換する装置を設置することが可能なら、富山県の例に倣ってその手立てを講じ、難視聴地域の解消を図ること。
- (2) 以上要望する。

Ⅲ 当事者へのアンケート調査

1. 調査の目的

東日本大震災で、特に被害が大きかった岩手県・宮城県・仙台市・福島県に在住する視覚障害者の災害発生時とその避難生活でどのような状況に置かれたのか、また困ったことは何かを分析することを目的とした調査。

2. 調査の実施方法

日本盲人会連合加盟団体（岩手県・宮城県・仙台市・福島県）の会員に対して、墨字と点字調査票によるアンケート調査を実施。

調査期間：平成23年12月27日（火）から平成24年1月25日（水）

調査依頼数：80件

3. アンケート調査結果（分析）

(1) 調査結果

有効回答数 78 件（回答率 97.5%）

県別内訳 岩手県 13 件 福島県 16 件 宮城県 29 件 仙台市 20 件

性別内訳 男 48 名（62%） 女 30 名（38%）

家族に晴眼者の方はいるかどうかの内訳

いる 57 名（73%） いない 20 名（26%）

※無回答 1 名

（2）災害時の個人情報について

アンケート調査結果からは、78 名中、76 名（97%）の視覚障害者が、個人情報を開示してもよいという回答であった。東日本大震災発生後、視覚障害者団体では安否確認のために個人情報の開示を求めたものの、個人情報保護法と、障害者手帳が県の管轄であること等の理由から、被災した自治体に住む視覚障害者の名簿を入手することはできなかった。そのため、視覚障害者団体の会員以外の多くの方が、どのような被害を受けているのか正確な情報を得ることができなかった。1 人でも多くの被災した視覚障害者が、適切な支援を受けられるようにするためには個人情報の開示が必要である。

一方、個人情報の開示については、自分の名簿が流れることに不安を感じる人もあるが、何よりも大切な命を守ることを最優先するためにも、災害時には、個人情報を開示する必要性について、理解を求めていくことも重要である。

（3）災害の発生状況の入手先について

災害の発生情報の入手について、テレビ・ラジオからの放送により入手した人が 48 名（62%）と最も多かった。緊急時に、視覚障害者に情報を提供するとき最も確実な情報提供手段は、テレビ・ラジオではないかと考えられる。

今回の災害発生及び状況をどのようにして知ったかについて、自治体からの広報で知った人は、9 名（12%）であった。日常的に自治体の広報を情報源としている人が少ない中、今回の災害に対する当事者からの要望では、自治体に情報提供の拡充として、ホームページなどによる情報提供のみではなく、音訳や点訳による個別の情報提供を行って欲しいという意見がみられた。自治体の視覚障害者への情報提供について、自治体が行っている情報提供と、視覚障害者が求めている情報提供には差があり、視覚障害者は自治体による情報提供を頼りにしたくても頼りにしにくい点が伺える。

（4）避難所生活で困ったことについて

避難所生活において、トイレに行きたいときにどうするかという問題が

一番にあげられ、その問題点はトイレの場所やトイレへの移動が最も多く、それぞれ約50%の回答であった。それ以外の問題として、トイレの使用方法による回答が22名(28%)あり、その他、トイレが汚れている、断水のため不衛生という意見もあった。以上のことから視覚障害者は、トイレに行くことが大変で、さらにトイレにたどり着いても、使用方法がわからず大変であり、トイレに関しては非常に問題が多かった。避難所での食事では、情報入手について困った人が24名(31%)おり、避難所での情報がうまく入手できない人もいた。

また、食事を入手できても、食事の袋を開封することができなかつたり、食事をうまく受け取れなくてこぼしてしまつたりした人もいた。

トイレや食事について、トイレに連れて行けば終わり、食事を渡せば終わりではなく、どうしたらトイレをきちんと使うことができるか、食事をきちんと食べられることができるかまで、配慮が必要となる。

(5) 第2次避難所(福祉避難所)について

今回の災害にあたり、視覚障害者の避難先として第2次避難所の存在の必要性がクローズアップされたが、実際に第2次避難所に避難した人はどれくらいいるのか、第2次避難所の存在を知っていたかについて調査を行ったところ以下の結果が出た。

第2次避難所に避難した人は、15名(19%)で、避難しなかった人は54名(69%)だった。また、塩原や国リハなどの視覚障害者関連施設が避難所に指定されたことを知っていた人は7名(9%)のみであった。さらに、上記施設が避難所に指定されたことを知っていても、実際に避難をした人は1人もいなかった。

ほとんどの人が、避難所に視覚障害者関連施設が指定されていたことを知らなかったことから、視覚障害者への情報提供が十分にされていないことが伺える。また、存在を知っていても避難した人がいなかったことから、視覚障害者関連施設を避難所に指定するのみではなく、実際に被災した視覚障害者が避難しやすいようにすることが必要である。

IV 自治体へのアンケート調査

1. 調査の目的

東日本大震災において行政が、地域の視覚障害者やその支援団体に対して、どのように支援したのかを分析するための調査。

2. 調査の実施方法

岩手県・宮城県・仙台市、福島県の自治体に、調査票を郵送し、回答をメールまたはファックスで受けた。

調査期間：平成23年12月27日(火)から平成24年2月15日(水)

調査依頼数：124件

3. アンケート調査結果（分析）

(1) 調査結果

有効回答数86件（回収率69.3%）

各自治体別	岩手県	24/31件	（回収率 77%）
	仙台市	1/1件	（回収率 100%）
	宮城県	29/34件	（回収率 85%）
	福島県	32/58件	（回収率 50%）

(2) 視覚障害者の支援団体からの要望について

アンケート調査結果から、65件（76%）の自治体が、視覚障害者の支援団体から援助は求められなかったという回答があった。

また、要望があった団体に関しては、名簿の開示・提供に応じた自治体が（89%）、支援物資を配付した自治体が（100%）という高い割合で要望に応じているという結果になっている。各視覚障害者団体からは、自治体に対し、名簿の開示・提出を求めても要求に応じてくれなかったという意見が多数あった。自治体と、視覚障害者団体との双方の間に認識の違いがあることが見られる。以上のことから、団体と自治体間での認識の差を埋めることが必要であると考えられる。

(3) 避難所における支援について

避難所における支援について、各自治体では、視覚障害者にどのように情報提供を行い、どのような支援を行っていたか調査を行った。

その結果、担当者によるアナウンスを行った自治体が46件（53%）と最も多く、次いで、掲示板などに案内を貼りつけたが34件（40%）だった。担当者によるアナウンスも、掲示板に貼ったときのみでは、十分な情報提供といえず、また、掲示板などに案内を貼りつけるのみでは、視覚障害者は情報を得ることができない。

また、避難所内に福祉のスペースを設けた自治体は4件（5%）、移動時における個別援助者の配置をしている自治体は8件（9%）、食事や支援物資を直接配付している自治体は16件（19%）と避難所において視覚障害者に支援を行っている自治体は少なかったことわかる。

(4) 第2次避難所について

視覚障害者は通常指定されている避難所では、長い間生活することが困難であり、そのため要援護者は、各自治体に、第2次避難所の設置を求めている。

このことから、各自治体が第2次避難所を設置しているのかどうか、また、第2次避難所においてどのような施設を提供しているか調査を行った結果、第2次避難所を設置している自治体は31件（36%）のみであった。第2次避難所として設置されていた施設の多くが社会福祉施設等14件（45%）であり、視覚障害者が望む第2次避難所として適している場合が多かったことから、第2次避難所の設置を自治体に強く求めて行くことが重要だといえる。

V 当事者及び自治体アンケートを合わせた分析結果

1. 災害に関する情報提供について

視覚障害者が災害の状況を知る方法として、自治体からの広報により情報を得た人は、全体の12%と少ない数字だった。主な情報源としては、やはり、テレビ、ラジオが62%と最も多かった。

避難所内での食事について配給等の情報がわからずに困った人が31%と最も多かったことに対し、避難所での情報提供は担当者によるアナウンスが53%と最も多く、次いで掲示板などに案内を貼り付けた自治体が40%であった。

また、第2次避難所については、知らないと答えた視覚障害者は全体の81%であった。第2次避難所を設置している自治体は36%と、低いこともあり、多くの視覚障害者が第2次避難所を知らなかった。墨字で作成された広報誌や張り紙による情報収集が難しい視覚障害者にとっては厳しい状況であった。

避難所内での情報提供としてアナウンスが最も多かったところを見ると、自治体は災害時に視覚障害者に対し、情報提供が重要であることを十分理解していることがわかる。アナウンスによる情報提供は、視覚障害者にとっては有効な情報提供の方法ではあるものの、実際はその場にいなかった人は聞くことができないため最も有効であるとは言えない。課題として自治体と視覚障害者とが日頃からコミュニケーションをとり、お互いを知ることが必要である。

2. 個人情報の開示・提供について

当事者アンケートの結果から、個人情報について、76名（97%）が開示してもよいと回答した。多くの視覚障害者が災害などの緊急時には個人情報を開示してもかまわないことが結果として出たが、東日本大震災では多くの自治体が開示には消極的であった。

また、自治体が視覚障害者の支援団体から求められた協力は、団体から名簿の開示・提供を求められた自治体は9件（10%）のみであり、団体から何も要求がなかったと回答した自治体は65件（76%）であった。自治体は、団体からの名簿の開示要求に8件（89%）応じることができたとしている。

このアンケートとは別に、多くの視覚障害者団体が地域の安否確認のため自治体に個人情報の提供を求めたことに対し、回答を得られていない中で、このアンケート結果からは、自治体は、視覚障害者の支援団体に情報を十分提供しているということになる。自治体と視覚障害者との間で、意見や考えの相違が出てきている。個人情報の開示や提供については、個人情報保護法や、障害者手帳が県の管轄であること等、難しい問題が多いため、一足飛びにはいかないが、今後の大きな課題の1つである。

3. 避難所での支援について

避難所では障害の有無に限らず、すべての方が満足な支援を受けることはできないが、視覚に障害があることから支援が受けられないことはあってはならない。避難所では視覚障害者の多くが、トイレに行くことができない、トイレの使い方がわからない、食事の配給場所がわからない、移動することができない等、目が見えない、見えにくいことにより、生活する上で、必要最低限の支援を満足に受けられずに困っていた。

今回の視覚障害当事者からの避難所での意見として、避難所で基本的な生活ができないことからあえて避難所に行かなかった人や、視覚障害者は晴眼者と違うことを理解して欲しいと願う意見があげられた。避難所内においても、周囲に援助を求めても、「万が一怪我をさせたらいけないので手伝えない」と言われた人もいた。

避難所での支援のあり方について、視覚障害当事者は、個別支援員の配置39名（50%）、個別の情報伝達39名（50%）を求めている。自治体で実施した避難所内での支援は、避難所内に福祉のスペースを設ける4件（5%）、移動時における個別援助者の配置8件（9%）、食事や支援物資を直接配付16件（19%）であった。避難が一時的なものであったとしても、トイレ、食事といった、生きることに最低限必要な支援は、視覚障害の特性に配慮が必要である。

避難所では生活が困難な視覚障害者のために、第2次避難所の設置を自治体に求めている。第2次避難所の設置件数が少ない理由として、自治体は第1次避難所で対応可能であったためという意見や、多くの人が自宅へ戻ることができたためとしている。

自治体には、第2次避難所の必要性を理解していただくとともに、第2次避難所に関する視覚障害者への情報提供を十分に行い、被災した人が第2次避難所に避難しやすいように環境を整えていただく必要がある。

アンケート結果から、自治体と視覚障害者との意見の相違が多く見られた。問題を解決するためにも、自治体と視覚障害者とでコミュニケーションをとり、お互いに理解を深めていく必要がある。