

# 首都直下地震対策としての神奈川県内の障がい者の 備えに関する研究 ～神戸・東北・熊本の教訓を神奈川につなぐために～

横浜市立大学 国際総合科学学部 准教授  
石川 永子

## 1. 研究の背景と目的

### 1-1. 研究の背景

2016年に発生した熊本地震では、2つの大きな地震と余震により、最大約11万人（4月17日朝）が避難生活をしたとされる。熊本では台風等の水害対策として、避難行動支援や避難所開設等の対策は実施されてきたが、頻発する余震を伴う大地震により大人数が避難することを想定して対策をとられてはおらず、行政や、地域・学校等での連携の訓練なども十分ではなかったと考えられる。我が国で同様の自治体は少なくないと推測する。避難所に関する既往研究は、阪神・淡路大震災を契機に行われてきた。柏原・阪田ら<sup>1)2)</sup>の研究では、地域施設における避難所としての転用の実態や運営に関する課題等が明らかにされた。紅谷ら<sup>3)</sup>の研究では、地域施設を類型化し空間利用と運営方法の関係性を整理して、避難所の形成過程を明らかにした。牧ら<sup>4)</sup>の研究では、避難所居住空間としてのしつらえとして実態把握の調査を行っている。また、熊本地震と同様に余震が長期にわたり多発した新潟県中越地震については、澤田ら<sup>5)6)</sup>が、屋外避難や車中避難を含めた避難の多様性の実態を明らかにすると共に、車中泊等の屋外避難が行われた場所の特徴と課題について都市計画の観点から明らかにしている。羽賀ら<sup>7)</sup>は、地域施設の避難所としての使われ方について施設の種別別にその特徴を明らかにしている。また、新潟県中越沖地震では、紅谷ら<sup>8)</sup>により新潟県中越地震の経験や反省をもとに、地域コミュニティで運営を積極的に行う避難所についての事例研究がなされた。東日本大震災については、活動を行ったNPO女性の視点からの提言や、ひょうご震災記念21世紀研究機構の研究者ら<sup>9)</sup>が、南三陸町を対象とした避難所の生活環境や運営に関して、町保健師や医療・福祉関係者・地域組織代表者らへの聞き取り調査からその実態を明らかにした。

熊本地震に関しては、石川<sup>10)</sup>が熊本市内の避難所への調査から、余震が続く不確実性が高い状況下における避難所運営の実態と課題について、運営主体や行政支援等の側面から整理した。また、熊本市<sup>12)</sup>は、避難所の解消がすすんできた7月に市民アンケートを実施し、避難の実態と避難生活の状況と市民の評価を明らかにしている。内閣府防災担当<sup>13)</sup>は、熊本地震で支援を行った約200のNPO等の団体へのアンケートを実施し、課題や改善点を支援者の視点で整理している。これらの研究や行政専門委員会での検討をふまえ、避難所や福祉避難所の運営や支援方法については見直しがすすめられてきた。近年では、東日本大震災の教訓をもとに、平成28年4月に、内閣府防災担当より「避難所運営ガイドライン」「福祉避難所の確保・運営ガイドライン」<sup>11)</sup>が公開された。

### 1-2. 研究の目的と方法

以上のような社会的背景をもとに、本研究では、神奈川県内の災害時要支援者、とりわけ、障がい者とその親を対象とし、首都直下地震後の避難生活に関する問題点と現状課題

を把握することを目的とする。また、1995年に発生した阪神・淡路大震災および、2016年に発生した熊本地震の教訓と照らし合わせ、神奈川県の記事と今後の取組みの方向性を明らかにする。

具体的には、①過去の災害（阪神・淡路大震災および熊本地震）の要援護者への対応の課題を文献調査および避難所実態調査（熊本）よりまとめる、②①の結果および神戸と熊本で当事者または支援者として要援護者対応に関わった方を招いて、神奈川県の当事者団体の代表らとの対談を行い、神奈川県における災害時の要援護者対応の課題をまとめる、③②を踏まえた上で、当事者（本人および家族）からのヒアリング調査を行い、得た結果を考察する。表－1は、具体的な調査方法をまとめたものである。

表－1 調査方法

調査分析の流れ	調査対象・方法
1. 福祉避難所運営等に関する国や自治体の議論の整理	文献、既往研究レビュー
2. 熊本・神戸等の事例調査	文献、既往研究レビュー 障がい者・支援者への聞き取り調査
3. 神奈川県内の障がい者団体のメンバーへの調査	障がい者・支援者への聞き取り調査

③については、具体的な調査内容としては、①災害時の安否確認についての関係者の連絡体制と、日常生活のシーン別の課題、②災害発生後の、避難所や在宅避難時の支援体制や特別なニーズに対する対応に関する課題、③当事者とその家族の意向と、支援者や行政の体制、④①～③に関する事前の備えの状況、である。

## 2. 福祉避難所運営等に関する国や自治体の議論

避難所における災害時要支援者への対応や福祉避難所での対応の変遷については、本稿1章の既往研究でふれたが、最近の議論としては「福祉避難所の確保・運営ガイドライン」<sup>11)</sup>の作成過程で、筆者等が参加した検討会で検討された。そのなかで大きな論点としては3つある。ひとつは、自治体職員や地域が福祉避難所の存在や開設の段取りや費用に関する公的負担やその手続きについての理解が不足しがちなために、福祉避難所の開設事例が少ない実態を踏まえ、事前に行政担当者等の研修体制について議論された。2つ目は、福祉避難所だけでなく、一般の指定避難所の一部に福祉スペースを設けることが一般化してきたためその段取りや運営の仕方についての議論がなされた。3つ目は、福祉避難所は二次避難所として位置づけられているため、基本的には一般避難所（一次避難所）に到着しそこで生活した後、巡回の医療関係者や自治体の保健師等の判断で、一般避難所での生活が厳しく福祉避難所に移動すべき人を選別して移動するというのが原則ではあるが、物理的な移動の困難な人や情報弱者とよばれる障がいのある人がこの方法をとるのは適切であるとは言い難く、事前に自治体で人数や身体的状況を把握できる障がい者の一部については、はじめから避難する福祉避難所を事前に決めておき、そこに必要な設備や情報提供のための配慮をすることも検討すべきだということである。そうすることで、情報保障や、知的障がいのある子どものいる家族等が安心して過ごす避難所を確保することも可能となってくる。

### 3. 阪神・淡路大震災、熊本地震での障がい者の避難の実態と課題に関する事例

本研究では、首都直下地震発生時の神奈川県での避難生活の課題を検討するために、都市部での避難（神戸）や、余震が続くなかでの大人数の避難者への対応（熊本地震、熊本市）の事例について、当事者と支援者への聞き取り調査を調査対象者にレクチャーしていただく方法で行った。受講者には、神奈川県内の障がいのある人が多く参加した。

神戸の事例では、障がい当事者（肢体不自由、車いす使用）であり支援者（民生員）でもある、神戸市兵庫区自立支援協議会防災を考える部会部会長の泥可久氏、および、障がい者の支援事業者職員であり自立支援協議会事務局でもある、神戸市障害者基幹相談支援センター伊藤則正氏から情報提供を受けた。兵庫区での、多様な障がい種別の当事者団体から構成される「防災を考える会」の活動は、阪神・淡路大震災の際に、障がいのある人が以下の3つの困難に遭い、震災から約10年間を経て、再び当事者問題提起してはじまった。①障害者が避難所で受け入れられなかったケースがあったこと、②障害者がどこに避難すればよいのか分からなかったこと、③行政ベースでは避難計画が立てられており避難場所を示す資料も配布されているが、十分に伝わっていなかったこと。その後の活動においては、①については、H18年度以降の毎年の神戸市の総合防災訓練に実際に同じ時間帯で避難訓練に参加し、地元への理解や認知度をあげる努力をすすめた。②については、近隣の公民館や自治会館も含めた避難所を会場として、当事者団体である「防災を考える会」および地元の障がいのある住民、地元組織（防災福祉コミュニティ）が一緒になって、避難所での生活の訓練と、連続検討ワークショップを実施し、地元住民への大きな波及効果があることが報告された。③については、「やさしさとおもいやり 障害者サポートのしおり」を作成し、住民が地元の障がいのある人を自然にサポートできるように普及啓発活動をつづけている<sup>15)</sup>、ことが報告された。

熊本の事例では、特に視覚障がいのある人への災害時の支援について、堺市立健康福祉プラザ、視覚・聴覚障害者センターの原田敦史氏に情報提供を受けた。原田氏は、東日本大震災後1年間、仙台の視覚障害者支援本部にて、岩手・宮城・福島の見覚障害者の支援を行ってきた（視覚障害者の安否確認・避難所訪問・支援物資の配布・情報の提供・仮設住宅への支援等）。その後、熊本地震の際に、1週間現地で同様の支援を行った。原田氏が2つの災害後の支援に関わって、東日本大震災よりも熊本地震の見覚障害者支援や対応で改善したこととして挙げたのは、①視覚障害者の支援体制の整備までの時間について、東日本大震災では3週間後に立ち上がり、組織だった支援がスタートしたのは4週間後であったのに対し、熊本地震の際は比較して立ち上がり早く3週間後には1次支援が終了していたこと、②熊本県が、ホテル等の宿泊施設を福祉避難所として活用しており障害者も利用していたこと、③行政から支援のための被災者等に関する情報提供が円滑に行われたこと、であった。逆にあまり改善されていかなかったこととして、①視覚障害者への情報提供（音声による）がすすまず、紙媒体での情報提供が多いこと、画面のL字部分にある文字の部分の音声化がすすまず、詳細の情報を視覚障害者が得ることが難しかった、②事前の災害時要支援者登録がすすんでいなかった<sup>16)</sup>ことが示された。

### 4. 神奈川県内の障がい者団体のメンバーへの調査

3章の神戸および熊本での事例発表を聞いた上で、①神奈川県内で首都直下地震が発生した際に障がい者の避難生活で困ること（安否確認等）と、②避難所や在宅避難時の特別

なニーズや過ごしやすい避難環境、③事前の備えについて、聴覚障害者団体、視覚障害者団体、肢体不自由等身体障害者団体（障害者自立支援センター）、知的障害者家族の団体（手をつなぐ会）で議論し、加えて当事者団体会員等へ聞き取りを行った。

①については、福祉避難所の開設場所の明示されておらずわかりにくく不安であること、福祉避難所への避難訓練、情報収集訓練等を行いたいといった意見が多くあった。また、作業所等へ通所している知的障がい者が屋外で被災した場合の安否確認の困難さが多く聞かれた。②③については、当事者への情報提供の工夫については、取組みの実績があるものの、可能であれば、障がい種別ごとに福祉避難所を設置して手話通訳等を優先的に配置する避難所の指定など、事前の取組みを求める声が多かった。また、全体を通して、当事者・関係者のみでの取組みだけでなく、地域住民や周辺教育施設を巻き込んだ防災学習や取組みも一部で実施されているが、それらを広げて、周辺との交流・理解を求めていきたいといった意見が多くあった。

## 5. 今後に向けて

当初の研究計画に比べ、過去の災害の事例研究に重きが置かれ、神奈川県内の当事者や関係者の調査が質的調査となったが、今後は、本研究を行う際に構築したネットワークをもとに、量的調査の実施行いたい。その際には、県内の障がい当事者や支援者、地域住民の災害後の対応に関する意識啓発や、訓練などの取組の積み上げ、情報提供方法や災害発生後の個人情報取り扱いを含め、ボトルネックとなっている事項の解決のために必要な成果を出していきたいと考える。

## 参考文献

- 1) 柏原士郎ら編著「阪神・淡路大震災における避難所の研究」大阪大学出版会、1998
- 2) 阪田弘一ら「阪神・淡路大震災における地域施設の避難所への転用実態に関する研究 ―神戸市灘区・東灘区を対象として―」日本建築学会計画系論文集 第498号pp123-130, 1997
- 3) 紅谷昇平, 三村浩史, 室崎生子「阪神・淡路大震災における地域施設の避難所の利用に関する研究 ―神戸市・芦屋市の事例調査から―」日本建築学会平成8年度近畿支部研究報告集, 725-728, 1996
- 4) 牧紀男 三浦研 小林正美「阪神・淡路大震災の応急居住環境に関する研究」京都大学防災研究所年報第39号B-2 1996
- 5) 澤田雅浩「地方都市における屋外避難の可能性に関する基礎的検討」日本建築学会学術講演梗概集, F-1, 都市計画, 建築経済・住宅問題 2011, 887-888, 2011 A Study on the Availability of Tentative Evacuation from Earthquake Disasters in Local Region
- 6) 澤田雅浩, 樋口秀, 中出文平「新潟県中越大地震における避難形態の多様性に関する研究―長岡市と小千谷市におけるアンケート調査を通じて―」都市計画論文集 (40), 715-720, 2005 日本都市計画学会
- 7) 羽賀義之「新潟県中越地震における地域施設の指定避難所としての使われ方の実態と傾向 ―急長岡市の指定外避難所を事例に―」日本建築学会計画系論文集 第624号pp349-355, 2008
- 8) 紅谷昇平, 福留邦洋「新潟県中越沖地震における柏崎市コミュニティによる避難所運営の取組」2008年地域安全学会梗概集, No. 23 pp. 21-24, 2008
- 9) 公益財団法人 ひょうご震災記念21世紀研究機構「平成25年度 老人保健事業推進費等補助金老人保健健康増進等事業 巨大災害時後の高齢者等の避難環境の実態把握及び事前対策の検討」報告書 2014
- 10) 石川永子「熊本市内悉皆調査の結果からみた避難所環境と運営の実態と課題 ―余震等不確実性の高い状況下の避難生活支援に関する調査報告―」都市問題2017年3月号 82-96
- 11) 内閣府（防災担当）「避難所運営ガイドライン」2016.4「福祉避難所の確保・運営ガイドライン」2016.4 [http://www.bousai.go.jp/taisaku/hinanjo/pdf/1604hinanjo\\_guideline.pdf](http://www.bousai.go.jp/taisaku/hinanjo/pdf/1604hinanjo_guideline.pdf)  
[http://www.bousai.go.jp/taisaku/hinanjo/pdf/1604hinanjo\\_hukushi\\_guideline.pdf](http://www.bousai.go.jp/taisaku/hinanjo/pdf/1604hinanjo_hukushi_guideline.pdf)
- 12) 熊本市「平成28年度市政アンケート調査結果報告書（熊本地震における皆様の状況について）」2016.8
- 13) 内閣府防災担当被災者行政担当 平成28年度熊本地震における避難所運営等の事例
- 14) 内閣府防災 避難所の確保と質の向上に関する検討会 福祉避難所ワーキンググループ資料, 2015
- 15) 泥可久, 伊藤則正, 「兵庫区自立支援協議会 防災を考える部会の取り組み」バリアフリーフェスタかながわ2016 トークセッション 熊本・東北・神戸から学ぶこと～障害者の避難生活の現状と取組み～, 2016.10.23, アリオ橋本
- 16) 原田敦史, 「情報障害と防災～私たちが準備しなければならないこと～」バリアフリーフェスタかながわ2016 トークセッション 熊本・東北・神戸から学ぶこと～障害者の避難生活の現状と取組み～, 2016.10.23, アリオ橋本
- 17) 神奈川県社会福祉協議会老人福祉施設協議会災害対応検討委員会, 「大規模災害発生時の共助を進めるために」2017.3
- 18) 神奈川県社会福祉協議会, 「災害への整備状況等に関する調査報告書」2014.7