

障害者と災害時の情報保障

地域における支援体制・情報提供の整備に関する調査研究事業

報 告 書

2006年3月

障害者放送協議会 災害時情報保障委員会
財団法人 日本障害者リハビリテーション協会

発行にあたって

2004年の豪雨災害や、新潟県中越地震を契機に、災害時要援護者に関する社会の関心が高まり、政府においても、災害時要援護者に関する検討会が設置され、2005（平成17）年3月には、その成果として「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」ならびに「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」が出されました。また2005年7月には国の防災基本計画が修正され、災害時要援護者に関する新しい事項も盛り込まれています。

その後も、相次ぐ地震や大雪等により、この問題は引き続き関心を集めていますが、各地における、地域の実情に即した防災と要援護者支援の体制作りが具体的に望まれているところです。

そこで今年度は、地域における取り組みに焦点を当て、新潟、山梨において、行政・民間双方の要援護者支援とその連携のあり方等について、障害者団体の視点から意見交換を行い、今後の方向性について議論と検討を行いました。またこの際、引き続き「災害時要援護者の避難対策に関する検討会」を設置し検討を行っている、国の施策との関連も常に念頭に置くこととしました。

その議論と検討の様子を収め、ここに報告書として取りまとめました。各地における要援護者支援体制づくりの一助となれば幸いです。

最後に、本事業の実施に当たりましては、独立行政法人福祉医療機構（高齢者・障害者福祉基金）よりご助成をいただきました。ここに厚く御礼申し上げます。

2006年3月

障害者と災害時の情報保障

地域における支援体制・情報提供の整備に関する調査研究報告

目 次

1. 障害者と災害時の情報保障 ～中越地震の経験と新たな取り組み～ (新潟県長岡市)	5
2. 障害者と災害時の情報保障 ～災害発生後の支援と避難所における課題～ (山梨県甲府市)	83
シンポジウム参加者アンケート	133
委員一覧	137

1. 障害者と災害時の情報保障

～中越地震の経験と新たな取り組み～

(新潟県長岡市)

障害者と災害時の情報保障 ～中越地震の経験と新たな取り組み～

日時：2005年10月10日（月・祝日）09:45～16:30
場所：ホテルニューオータニ長岡 白鳥の間（長岡市台町 2-8-35）
定員：300名
参加費：無料（手話通訳、点字資料、PC 要約筆記あり）
主催：障害者放送協議会 災害時情報保障委員会
日本障害者リハビリテーション協会
後援：厚生労働省、新潟県、長岡市、
新潟県社会福祉協議会、長岡市社会福祉協議会、
独立行政法人福祉医療機構

○開催趣旨：

新潟県中越地震からまもなく一年が経とうとしています。

その後、国では災害時要援護者の避難支援ガイドラインの作成や防災基本計画の修正など要援護者支援に関する施策が打ち出され、各県や地域においても、民間・行政による新たな取り組みが進められています。

本シンポジウムでは、中越地震をはじめとするこれまでの経験と取り組みを、当事者である障害者団体の立場から振り返るとともに、国、県、放送事業者、障害者団体などさまざまな視点から、今後の各地域における、「災害時要援護者支援」のあり方について考えていきます。

○プログラム（敬称略）

総合司会 矢澤 健司（日本障害者協議会）

09:15 受付

09:45 開会挨拶 片石 修三（（財）日本障害者リハビリテーション協会）

09:50 趣旨説明・問題提起 藤澤 敏孝（障害者放送協議会）

10:00 基調講演「災害時要援護者に関する国の施策について」

丸山 直紀（内閣府（防災担当）災害応急対策担当参事官補佐）

10:30 被災と復興～県内障害者団体の取り組み～

松永 秀夫（新潟県視覚障害者福祉協会）

勝本 卓（新潟県聴覚障害者協会）

青柳 芳郎（新潟県肢体不自由児者父母の会連合会）

片桐 宣嗣（新潟県手をつなぐ育成会）

酒井 昭平（新潟県精神障害者社会復帰施設協議会）

12:30 昼休み

13:30 パネルディスカッション「要援護者と震災後の新たな取り組み」

司会 藤田 芳雄（長岡市議会議員／日本盲人会連合）

パネリスト 丸山 直紀（内閣府防災担当）

樺沢 清文（新潟県障害福祉課）

山中 景子（新潟放送報道制作局）

目黒 公郎（東京大学生産技術研究所）

指定発言 板東 敏子（全国要約筆記問題研究会）

李 仁鉄（にいがた災害ボランティアネットワーク）

佐野 護（FMながおか）

16:30 閉会

障害者と災害時の情報保障 ～中越地震の経験と新たな取り組み～

■主催者あいさつ

日本障害者リハビリテーション協会
常務理事 片石 修三

災害時における障害者の安否確認、救援、情報提供などについては、今年の2月に東京でシンポジウムを開催したところです。災害時に障害者などの被害をできるだけ少なくし、その後の日常生活の万全を期すためには、一時の反省だけで終わらせるのではなく、地域住民全体で常に、経験や問題意識、対応方法を共有していくことが求められます。

中越地震から1年を経過した今回、あらためてその経験を振り返りながら、障害者等要援護者をめぐる課題や必要な取り組みについて、発表、意見交換を行うこととし、被災地、長岡市で、地元の関係者を中心にご協力をいただきシンポジウムを開催することと致しました。

10月8日にパキスタンのカシミール地方で、マグニチュード7.6の地震が発生しました。2万人近い犠牲者が出て、その中に日本人も2人含まれているということです。哀悼の意を表しますとともに、改めて大地震の恐ろしさを知らされたところです。

今回のシンポジウムの内容につきましては報告書としてまとめ、配付することとしております。昨年度の報告書とともに、関係者に参考としていただき、活用していただければと思っています。

シンポジウムの開催にあたり、内閣府をはじめ、ご後援頂きました関係機関、団体にお礼を申し上げますとともに、講演、発表していただく方々、パネリストの方々には快くお引き受けいただき、感謝申し上げます。また、独立行政法人福祉医療機構のご支援をいただき開催できることとなりましたことにお礼を申し上げ、開会のあいさつといたします。

■趣旨説明・問題提起

障害者放送協議会・災害時情報保障委員会
委員長 藤澤 敏孝

先ほど司会の方から、障害者放送協議会、災害時情報保障委員会という事で私を紹介いただきましたが、その組織がどのような活動をしているのかを紹介しながら、本日の趣旨につなげて話ができればと思っています。

障害者放送協議会は、1998年に発足し、現在は障害者団体19団体が加入しています。協議会の中には3つの委員会があります。「著作権委員会」「放送・通信バリアフリー委員会」「災害時情報保障委員会」です。「著作権委員会」は、障害者の放送通信に関する著作権などの制度施策について、調査、研究、提言を行うことが主な活動で「放送・通信バリアフリー委員会」は、字幕や手話の付与、音声、副音声の解説などの放送通信におけるバリアフリーの実現が主な活動になっています。「災害時情報保障委員会」は、緊急災害時における障害者に対する情報提供、放送通信のあり方への調査研究と提言が主な活動になっています。

委員会の活動の柱

委員会の活動で特に大きな柱としているのは、緊急放送などにおける著作権の問題、精神障害者、認知、知的障害者の方にもわかりやすい放送の実現と、緊急時における障害者に対する情報保障です。また当事者の参加したマニュアルづくりの推進、災害時マニュアルを作成するためのマニュアルの策定、当事者が参画した防災計画策定の推進、災害時情報保障についての啓蒙のためのシンポジウムの開催、防災に対する市町村へのアンケート、情報保障に関する調査活動などを進めています。

そのような活動を通して見えてきたことがいくつかあります。地域の防災計画がない、あっても形骸化しているものが多いということです。あるいは防災訓練を行っているが、障害者が参加した訓練を行っていない、あるいは対策がほとんどとられていないなどのこともわかりました。また、災害時にボランティア活動が行われていますが、管理体制がなく課題が多くあります。また、グループ同士の連携がうまくいかない等の報告もなされております。障害者の所在がわからない問題もあります。特に最近では個人情報保護により名簿をつくるのが難しくなっています。障害者の支援は障害者団体が個別に行っているケースが多く、行政からの支援が届きにくい問題も出ています。災害時初期の情報提供がほとんどされず、避難所での支援もあまりありません。災害という特殊な状況で、近隣地域

から支援が受けにくいなどということが、今までの私どもの活動から見えてきたことです。

活動から出てきた要望

そこで、私たちの活動から集約された要望をとりまとめました。まず、地域の福祉施設、作業所などを活用し、障害者災害対策センターなどといった、ネットワークづくりの推進。さらに視覚障害者、聴覚障害者、学習障害者などに対して、平時からわかりやすい情報提供システムを整備していただきたいのです。日常的に携帯するカード、すなわち障害に対する配慮事項など、被災したときに必要な情報を記載して携帯するツールの作成と普及も必要です。災害時に障害者が避難、利用できる公共施設や医療機関などの整備も必要です。災害時に障害者に対する救援活動を効果的に行うためのスタッフの研修や災害ボランティアの養成、障害者も利用可能な緊急時の情報受信発信機器の開発も重要です。国、地方自治体の災害マニュアルの作成に当たっては、企画、立案の段階から障害者が参加し、障害者のための具体的な対策を策定することも求めています。

災害時情報保障委員会では今年の2月、中越地震を契機に、これらの課題について広く国民に啓蒙を図るという目的でシンポジウムを開催しました。シンポジウムは、中越地震における事情と取り組みというテーマで行い、それぞれの障害者団体から避難所の利用、被災直後の様子、情報伝達、日常生活における近所づき合いや、訓練・支援活動・支援活動の総括、特に心のケアの必要性、福祉施設の役割について報告がありました。

情報をどのように提供するのか、安否確認や避難誘導を誰がどのように行うのか、避難所の生活を誰がサポートするのか、障害特性からくる生活習慣のため、避難所生活のルールになじめない、不安定な人たちのサポートはどのように行うのかなど、阪神・淡路大震災で見られたような課題が、やはり中越地震でもあったということが提起されています。

このように今年の2月に課題提起されたことが1年たった今日、どのように整理されてきているのか、どのように行政が取り組んでいるのかがうかがい知れるシンポジウムになればと期待しています。参加された皆さんに勉強していただければ、私たちが開催した意義があるのではないかと考えています。

■ 基調講演

災害時要援護者に関する国の施策について

内閣府 災害応急対策担当
参事官補佐 丸山 直紀

私は今年の2月に同じような場で講演させていただきました。その際には、昨年10月より内閣府で立ち上げた「集中豪雨時等における情報伝達及び高齢者等の避難支援に関する検討会」で12月に出た骨子をもとに、報告させていただきました。本日は、3月28日にとりまとめた検討成果、各ガイドライン、その後の取り組み状況、そして今年9月30日からまた新たに立ち上げた、「災害時要援護者の避難対策に関する検討会」の検討状況などについてご報告させていただきたいと思っております。

平成16年以降の主な風水害では、犠牲者の数が200人を超える状況にあります。特筆すべきは、その半数以上が高齢者65歳以上の方であったということです。また、今年9月に台風14号が九州地方を中心に襲いましたが、その際の死者、行方不明者、計29人のうち20人、7割近くが高齢者でした。ですから高齢者、障害者など、いわゆる災害時要援護者と呼ばれる方々の犠牲をいかに減らすことができるかが喫緊の課題となっていると思っております。

3つの情報体系

その中で、先ほど申し上げました検討会で検討を進め、今年3月に検討成果と2つのガイドラインをとりまとめています。

2つのガイドラインは「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」と「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」といいます。その骨子となるものとしては、まず、避難勧告等の情報に関し、「避難準備情報」を創設し、「避難準備情報」「避難勧告」「避難指示」の3つの情報体系としました。

昨年来の災害時の対応状況をふまえてこの3つを見ていきます。まず高齢者、障害者など避難に時間を必要とされる方々に、早めの避難を促す情報が必要であることが課題の一つとして挙げられました。これは、避難できないで亡くなられた方も合わせ、避難途中で被災されている方が非常に多いという反省に基づいたものです。「避難準備情報」はまさにそういった経験に基づいて、早めの安全な段階で避難に時間のかかる方々に避難をしていただきたいという市町村側の思いが込められた情報です。たとえば河川の水位について、一見危険性が感じられないような状況で避難準備情報が出ることもあります。しかしなが

ら、安全な段階で確実に避難していただきたいという反省、教訓に基づいているものなので、避難行動に時間のかかる方には避難を開始していただきたいと考えています。

「避難勧告」「避難指示」については意味がよくわからないという指摘がありました。そのようなこともふまえ、これを機会に「避難勧告」「避難指示」の意味の明確化を図りました。「避難勧告」は一般市民の方々に対して避難開始を求める情報であるということを改めて明確に打ち出しました。対して、「避難指示」が出される状況は、切羽詰まった状況です。避難を開始するというよりも、ただちに避難を終えてほしい、限られた短い時間で少しでも安全な所に避難をしてほしいということです。ですから間違っても、「避難勧告」が出た段階で次の避難指示まで待てばいいということは決して思っていないのです。

「避難勧告等の判断伝達マニュアル作成ガイドライ」の概要

「避難準備情報」「避難勧告」「避難指示」の3種類の意味合いをまず明確にしたうえで、市町村側が発出しやすいように、それぞれについての判断基準のガイドラインを作成しています。避難指示における切羽詰まった状況とは、ガイドラインに記載されている判断基準につきましても、たとえば、大河川であれば「危険水位」が設定されています。危険水位に達していれば、いつ堤防が壊れてもおかしくないという状況にあります。ですから、そのような状況になったときには「避難指示」が発出され、避難をしている最中の方は、ただちに近隣の強固な高いところに避難するとか、避難行動を終えていただきたいということとなります。

「避難勧告」などの発出の仕方については、有識者からなる検討会での検討成果に沿った取り組みについての説明会等を開催しています。また国の防災の骨格となる「防災基本計画」につきましても、7月にこの内容を盛り込む改正をして取り組みの促進を図っています。

災害時要援護者の避難支援に関する問題についても同検討会で検討を進め、その成果が同じようにガイドラインに盛り込まれています。

課題は大きく3つに分けられ、一つ目は「情報伝達体制の整備」です。今申し上げた避難準備情報をまず発令して、避難に時間のかかる方に早めに避難していただきます。市町村ではこれまで防災と福祉の連携が繰り返し問題提起されてきましたが、やはりこれが非常にネックになっていることを再度位置づけたうえで、「災害時要援護者支援班」という福祉を中心として、防災がそれを支援する福祉と防災の連携を、平常時から市町村内で明確にするべきだとしています。それから、防災関係部局、福祉関係部局を中心として、自主防災組織、福祉関係者の連携の強化もガイドラインで打ち出しています。

二つ目が、「災害時要援護者情報の共有」です。昨年来の状況をふまえて、各地の防災担当者の方々ともいろいろと意見交換をさせていただいています。防災の側からは、自分たちの地域のどこに、どのような、災害時に避難の支援を必要とされる方々がいるのかわからないという意見が出ます。災害時には、いろいろな対応を求められる状況におかれ、かつ、高齢者、障害者の方々に対する避難支援まで、即時に対応を求められるのは非常に困難だと言われます。ですから平常時からどのような方々がいて、どのような支援を必要としているのかの情報を防災と福祉が共有して、避難支援の仕組みづくりをしていかないと、災害時に対応できないということになります。

同意方式・手上げ方式・共有情報方式

具体的な対策としては「同意方式」「手上げ方式」「共有情報方式」があります。「同意方式」は担当者が個別訪問して、災害時要援護者から避難支援に必要な情報を得るという方式です。「手上げ方式」は従来、多くの自治体で見られたもので、「市町村内に災害時要援護者登録制度を設けました」という広報をしたうえで、登録をするかどうかは要援護者本人に任せるという、受け身的な方式です。「共有情報方式」は個人情報保護条例の中にあるように、たとえば個人情報審議会の意見を聞いたうえで必要かつ相当と認められた場合においては、例外的に本人からの同意を得なくても、福祉部局が把握している避難支援に必要な情報を防災部局が共有して、こういった方々の避難支援対策について取り組んでいく方式です。

自治体の取り組み事例を見ると、「手上げ方式」だけで取り組んでいる自治体では、避難支援が必要な要援護者の1、2割ぐらい程度しか情報を得られていない状況です。自分から希望して登録を申し出るのは、しにくい状況にあり、やはり「手上げ方式」だけでは無理があることが課題になってきます。「同意方式」は、積極的に要援護者の方々に働きかけることによって、登録することのメリットをご理解いただくことができます。そういったことをふまえると、やはり負担はかかりますが、「同意方式」の形で一人ひとりに働きかける取り組みが重要なのではないかとガイドラインでふれています。

ガイドラインの中には、愛知県豊田市、安城市の例も挙げています。こういった自治体では8割近くの方の同意を得ていることから考えますと、「同意方式」は非常に重要だと思えます。ただ問題は、一人ひとりから同意を得るのは非常に労力を要することです。ですから、防災部局だけでやるのではなくて、日頃から要援護者と接する機会が多い福祉関係者、福祉部局の方を通じて、本人から同意を得てもらい、情報共有するということが必要でしょう。そして、少しでも緊急性、危険度の高い方々から優先的

に避難支援の仕組みづくりに取り組んでいくことが被害を減らすことにつながりますので、「共有情報方式」という、個人情報保護条例の例外的な取り組みも重要であると言えます。

「災害時要援護者」といった場合には、高齢者、障害者などいろいろな方々が入ってきます。65歳以上の方々とっても、お元気な方もいらっしゃいます。そのような方々が、もっと高齢の方々、重度の障害をもつ方々の支援をされることもあります。そういったことを考えますと、たとえば介護保険制度で要介護度3以上の方々、重度の障害をもつ方々といった一定条件に該当する方々がどれぐらいいるのかをまず把握して、そのうえで情報を共有し、そういった方々を優先的に、市町村で重点的に取り組みをしていただきたいと思います。要介護度3以上でも絞り込みがまだ厳しい状況にあれば、たとえばハザードマップなどを活用して、浸水想定区域内で危険度の高い方々を優先したり、または避難所から遠い方々を優先したり、いくつかの情報を組み合わせながら、取り組んでいただきたいと思います。

このような情報をもとに、「避難支援プラン」として具体化したうえで、誰をどのような形で誰が支援するのかを、本人、避難支援する方々で常に共有していただきたいと思います。ガイドラインでは打ち出しています。

災害時要援護者の避難対策に関する検討会

中越地震からもさまざまな反省、教訓が得られ、その反省、教訓をふまえながら内閣府では、「災害時要援護者の避難対策に関する検討会」を立ち上げて、9月30日に第1回の会議を開催しました。

この検討会で検討することは、まず関係機関間の連携です。もう一つは、避難した後の避難所などでの要援護者の支援のあり方についてです。先ほど来、災害時要援護者の情報の収集と共有について説明をしましたが、そのような形で収集した情報を活用して、避難した後の支援をしていくことについては、介護保険の事業所、病院などのいろいろな方々が支援に当たります。検討会では、具体的にどのような仕組みで支援していただけるのかをお互いもち寄って検討を進め、具体的なモデルを示していきたいと考えています。

また、高齢者、障害者の方々からも、避難所での避難生活が非常に苦痛、困難なので、避難できないという声も聞かれます。避難所でどのような支援ができるのかをより具体的に示していくのが、この検討会の趣旨です。9月30日から5回にわたって検討を進め、今年度中に検討成果を取りまとめて公表したいと考えています。

本検討会では、災害胎児要援護者の避難対策に関し、去年の台風23号の際の豊岡市での対応状況や、中越地震のときの対応について現地調査をしました。障害者団体をはじめ

とした、いろいろな方々との連携、協力が非常に重要であることを、現地調査の結果からも感じています。

特に、情報伝達については、一人ひとりにきめ細かく伝達するためには、複数のルートをもつことが重要です。わかりやすい情報伝達のためには、障害者団体の方々の協力も必要であることが明確になってきています。

また災害時にいきなり搬送されても対応が困難であるという施設や病院からの声も出ているので、やはり事前に対応策を考えておくことが重要です。

これら以外にも現地調査からアイデアとなるような事柄が浮かび上がってきました。こういったものをふまえながら内閣府では、災害時要援護者対策について、さらなる検討、対策を進め犠牲者を出さない安全なまちづくり、社会づくりに取り組んでいきたいと思えます。

被災と復興～県内障害者団体の取り組み～

新潟県視覚障害者福祉協会
理事長 松永 秀夫

アンケート調査の実施

中越地域には、約 2,100 人の視覚障害者の、身体障害者手帳をもつ方がいます。

協会では 12 月に各市町村にアンケート調査をしました。地震直後、会では会員の安否などいろいろ調査をしましたが、そこでわかったことは、安否確認が手間取ったこと、避難所に行かなかった、情報が入ってこなかったなど、いろいろなことが寄せられました。それで、各市町村がどのような対応をしてくださったのかと思い、中越地域を中心とする 38 の市町村でアンケートをとりました。各市町村の手帳をもっている視覚障害者の数、全壊、半壊など被害がどの程度だったかを調べさせていただきました。

結果として視覚障害者で全壊された方が約 25 棟、半壊が 97 棟という数が出てきました。その地域の会員は 150 人ぐらいいますが、そこに住む視覚障害者の数が約 2,100 人なので、我々が把握できる人たちはほんの一部分の人たちでした。皆さんがどう対応されたのか、どのように苦慮されたのかもつかみにくいのが現状でした。

地震直後から視覚障害者の支援相談本部を当協会に設け、メディアを通して広報しましたが、実際に寄せられた相談数は少なかったです。相談内容は、被災した家の中の片づけをボランティアにしてほしい、杖が壊れたので困っている、経済的なことなどでした。

義援金を配分するときにも、全国からいただいているので、会員以外の方々にも配分したいと思いましたが、被災者の実数をつかみきれなかったのでアンケート調査をしたわけです。すぐに対応してくださった市町村もありましたが、協力していただけなく情報が入ってこなかったところもありました。そういう状況で私たちはアンケートをとったり、地域に住む会員から少しずつ情報を得て対応してきました。

その中で、「避難所に行かなかった」「行ってもすぐに戻ってきた」という意見が多数寄せられました。避難所の奥に入ってしまうと、障害のため移動が困難、トイレいけないために周りの人に迷惑をかけるので、自分の家、親戚などに避難したほうがいいのではないかという方々がたくさんおられました。

そして、避難所に行っても、情報が入ってくるのかどうかという問題があります。貼り紙がされていても、見えない。スピーカーで案内されたとしても、聞き取れるだろうか。

そういう不安があって、避難所には行かないという方々がおられました。

10月23日の地震の後、12月4日に神戸で阪神・淡路大震災の10年メモリアルイベントとしてシンポジウムがありました。私もそこに参加しました。神戸という大きな町と中越地区という山間地域にはもちろん地域的な違いは多くあります。それから時代の違いもあります。しかし、基本的に視覚障害者という立場で見れば、少しも変わっていないと思いました。10年前に不安があったことは、現在もやはり同じであると感じました。

新潟市の最近の状況

新潟市の最近の状況をお話しさせていただきます。要援護者の登録を新潟市では10月から始めました。それから、今まで避難訓練というと、障害者にはほとんど対応されなかったと思いますが、今後、障害者や高齢者に対しても避難訓練を行うそうです。

それと情報の入手については、私たち視覚障害者にとっては、日頃から情報障害者といわれている中で大きな問題です。それで携帯電話で情報を伝えるサービスを、今年度中に新潟市も始めると言われています。

避難所は地域の小中学校などが指定されていることが多いのですが、大きな避難所に入ってしまうと、人ごみの中に巻き込まれて一人では動けません。そうではなくて、教室など、分けたところに避難所をつくってほしいという要望があります。それから、一時的な避難所は地域の学校でもいいのですが、期間が長くなる場合、二次的な避難所として福祉センターなどが対応してほしいと思います。そこも狭いでしょうから、他のバリアフリーになっている公共の施設を開放してほしいと思います。

要援護者の登録

要援護者の登録は良いことだと思いますが、実際にはどれだけの人数が登録されるでしょうか。また登録された後、実際に対応するのは各地域の民生委員や防災機関の方々だと思いますが、対応できるのか疑問を感じます。というのは、ふだんから障害者の対応に慣れていないと、災害時にうまくいくかどうかわかりません。要するに災害対策というのは、災害が起きてからではなく、日頃からどういうところで障害者を理解してもらえるか、どういう対策ができていくかに尽きるのではないかと思います。そのことがないと、いくらシステムができたとしても難しいのではないかと感じます。

有効な避難訓練

避難訓練に関しても、確かに大事なことで、毎年避難訓練をやっていますが、実際に参

加した経験はありません。自分の家から避難所まで行く道筋、障害者が避難所に行ったことがあるかどうかなど、日々のことがきちんと把握されていなければいけないと思います。自分の地域で災害が起こった場合、どういう形で逃げるか、どう対応するかを日頃から心にとめておかないと、訓練だけでは意味がないと思います。

携帯電話での情報伝達

それと、今携帯電話で情報を伝達することが注目されています。確かに私たちは、日頃は携帯電話でコミュニケーションをとっていますが、メールが音声で読める携帯電話が、まだ数が少ないのです。特定の機種しかありません。視覚障害者が使えているのかという疑問もあります。企業の方も視覚障害者が安心して使える機種を開発していただきたいと思います。

携帯電話を使って新潟市も、今年度中にメール配信するシステムを整備するそうです。先日 10 月 2 日、私たちは長岡市で福祉大会を開きました。その中で災害に関する分科会を設けて、災害について話をしました。そこで村上市の方から、すでにメールでもって情報を得ているというお話がありました。災害だけでなく、防災関係も含めた情報を役所からメールで得ているということでした。災害が起こってあわてて携帯電話でアクセスするようでは、うまくいかないでしょう。日頃から慣れて、システムを使えていることが大切だと思います。システムをつくったのであれば、災害時だけではなく、日々の中でも情報を伝えてもらうことが必要だと思います。

今回の地震に関して、NHK放送文化研究所が発行した『放送研究と調査』の 9 月号に、地震発生後数日間の時間を追った聴覚障害者と視覚障害者の様子が載っています。どのように情報を得るかが大切なことです。私たちにとってはラジオは大切なものですから、常時間聞いています。地域のコミュニティ放送からも詳しい情報が入ってくるのは非常に大切なことだと思っています。

日頃からのネットワークが必要

アンケートの話に戻りますが、アンケートをとった 38 の市町村の中で、視覚障害者に対応しなかった市町村が 23 ありました。これは厳しい状況だと思います。防災無線がある地域では、それを通じて情報が個々の家に入ってきて助かったという意見がありました。厳しい中でも移動介護をやってくださった地域もあります。当然その地域のヘルパーも災害に遭っていますので、すぐ対応するのは無理だろうと思います。しかし、我々が避難、移動しなければならないときに、ボランティアに頼むのか、あるいは支援費制度による事

業所に頼むのかということになります。自分の住む地域が被災してヘルパーが動けなかったならば、日頃から連携している地域のヘルパーに来てもらうといった形で、日頃からのネットワークが必要ではないかなと感じました。地震が起きてからでは遅いので、日頃から安心して暮らせる町になっていれば、災害時でも心落ち着いて行動できると思います。

困難だった安否確認

昨年 10 月 23 日の地震が起きたときは夜に入る時間でした。小千谷と十日町、長岡のあたりで震度 7 とか 6 強の大きな地震が起きたことは、テレビニュースを見て知ることができましたが、それ以上は、翌日の朝になるまで現地の状況が、まったくつかめませんでした。翌朝、新聞で大変なことがわかりました。すぐに会員のろうあ者にファックスを送ろうとしましたが、すべて送れませんでした。携帯電話をもっている人にはメールを送りましたが、全く返事が来ません。そんな状態が 3 日間も続きました。そして少しずつ仲間を通じて情報が入ってくるようになり、それを整理して、会員全体の安否の確認を進めました。会員でないろうあ者の方々もおられますが、会に入っていれば、組織の中で情報提供したり、安否確認ができたと思います。しかし、会に入っていない方々については、やはり行政が責任をもって対応していただく必要があると思いました。

私たちが安否を確認しただけで本当に安心してどうか、やはり本人に実際に会って健康状態はどうか、被害の状況はどうか、どんな要望があるのかなどを調べる必要があるもので、現地視察を実施しました。手分けして、のべ 245 人の方々にお会いしました。その中で全壊した方はいらっしゃいませんでしたが、半壊の方、あるいは一部損壊の方々が、97 人いました。

また、聴覚障害者はひとりになると手話による話ができません。そうするとストレスがたまってきます。顔なじみの聴覚障害者や手話サークルの人が訪問すると、とても喜んでくれます。手話で話をすることによって、たまっていたストレスが少しでも軽減できたのではないかと考えています。

ストレス軽減のために行ったこと

被害を受けた聴覚障害者の皆さんに元気を取り戻してもらおうと、「温泉交流会」を企画しました。温泉に入ったり、食事をしながら、久しぶりに会う仲間と手話で会話することによって、心のケアになればと思いました。昨年の 12 月と、今年の 2 月、あわせて 2 回実施しました。120 人の皆さんを無料で招待しました。その費用は、全国の皆さんからの義援金の一部を当てさせていただきました。

また、交流会では、関東から手話のできる医師と看護師がおいで下さって、健康相談もしました。新潟の人は我慢強い方が多いので、相談を受けられる方は少ないのではないかと

と思っていましたが、実際には多くの方々が相談を受けていました。やはり近所の医院に行っても十分なコミュニケーションできないのが悩みです。医師と直接話しができるので、日頃の悩みとか、心配事なども相談されていました。安心して相談ができてよかったという感想がたくさんあり私たちも感謝しています。

それとは別に小千谷市では、小千谷市のろうあ協会がストレスケアの体験会を開きました。横浜から手話のできる女性の講師がおいでになり、講師自身が手話で話してくれましたので、直接手話でその方と会話をより理解を深めることができたということです。また、マッサージも受け、体も楽になったと話していました。

昨年は中越地震と7月の水害2つの災害を体験しました。この貴重な体験を関係者や被災者に書いていただき、本にまとめ、今年の8月下旬に発行しました。災害のマニュアルでないがこの本を読むと、災害時のいろいろな対応の仕方がつかめるかな？と思います。全国のろうあ協会や関係者の方にお配りいたしました。

来る10月23日は地震から丁度1年目ということで、聴覚障害者を招いて「災害フォーラム」を開くことになっています。災害が起こったときに聴覚障害者が受けたさまざまな経験や体験の中から、避難生活、手話通訳の派遣、行政の手続、医療など、さまざまな場面で聴覚障害者の経験したことを自由に話をしていただく予定です。

私共の「災害対策本部」をろうあ協会事務所のある新潟市に設置しましたが、現地に行くためには1時間半ぐらいかかりました。そのため現地の状況を細かくつかむことができなかったという反省があります。対策本部が現地の近くにあれば、もっと細かい対応が出来たのではないかと反省しています。

今後の課題

これから災害が起こったときに緊急に連絡をするためのシステム整備や、手話通訳を組織化すること、手話奉仕員の養成講座を各地に開催して、聴覚障害者を理解する人の数を増やしていくことも大切だと思っています。

実際に聴覚障害者に会って話を聞くと、地震が起こったときに、まず近所の方から誘導していただいたが、その後の情報提供などの配慮がなかったという声を聞いております。情報が十分に聴覚障害者に伝えられるように、これからも考えていきたいと思っています。手話通訳者も被害を受ければ活動することができなくなります。ですから被災していない隣の町と協力し合える制度もこれからつくっていく必要があると思います。「最初に避難した場所で情報が伝わらなくとも、一定の場所できちんと情報保障されるような場所を作り、聴覚障害者が最終的に集まれる場所を考えていきたいと思っています。」

私達の「新潟県肢体不自由児者父母の会連合会」は、18 団体 650 家族が加入しています。

地震発生時の動き

10月23日、私は市外（弥彦）で会議の最中でした。大変な揺れでみんな総立ちになりましたが、かつての新潟地震の経験で、ここは地盤が固いから大丈夫、落ち着いてと叫びながら、すぐにラジオ、テレビをつけ、携帯電話で各家庭に連絡をとりました。一部の連絡がとれませんでした。幸いにして私の家族には連絡がとれ、無事を確認し合いました。その後は、テレビ、ラジオにかじりついて状況の推移を見守っていました。

翌朝になり、ことの重大さを感じ、私は燕市の社会福祉協議会の会長をやっていますので、すぐに社協に行きました。そこで前の災害（三条、見附、中之島大水害）の経験を活かして、被害地に近い社協として、災害地救援の「ボランティアセンター」の立ち上げを指示しました。

それと同時に新潟県肢体不自由児者父母の会連合会の事務局に連絡を取り、各市の会長に連絡をし、状況の確認を急ぎましたが、残念ながら被害地の連絡がとれませんでした。電話も何もかも通じないので、心配の日々が続きました。

私たちは早く社協としての救援活動に入りたかったのですが、交通関係が整備されない限り、救援に行くことができません。インフラ整備が少しでもできたところから、ボランティア活動を始めました。そんな中で小千谷市、十日町市、長岡市の父母の会の皆さんは、社協のボランティア活動を通じて避難先を訪ねて確認をしました。全員避難所に避難して、無事との確認を得てほっとしました。

被害状況の調査

災害が起きたときには、まず何といても安全確保が重要で、避難が最初の第一歩となります。避難の確保ができ、その後にボランティア活動ができるのです。だから災害時においては情報は何よりも重要です。情報を得るためには、テレビやラジオが一番身近な存在です。それをもって確かめ合うというのが第一の活動だと思います。

関係者の無事を確認した後、私たちの会の本部「全国肢体不自由児者父母の会連合会」に報告。本部を通じて、間もなく全国から多くの激励の声と義援金が送られてきました。

そのときに、お年寄りがたくさん亡くなったということを知って、なぜ亡くなったのかを考えると、動くことができなかったからではないでしょうか。そう考えると、身体障害者も高齢者と同じ状態にあるわけだから、動くことはできません。今後のことを考えて調査をしてほしいという依頼がありました。

早速調査にとりかかり、各地区の会長を通じて状況の調査を実施しました。それによると、建物の損壊は、全壊が8軒、半壊が31軒、一部損傷が66軒と報告されています。人的被害は、入院された方が1人、通院2人、避難生活については、1週間以内で避難生活を終わることができた人が99人、2週間以内が59人、3週間以内が1人で1か月以上避難を余儀なくされた方が17人でした。

それらのことを本部に報告して、義援金をなるべく早い時点で皆様のもとに、励ましの声とともにお届けするために、大変な大雪の日でしたが、事務局と私が、小千谷、十日町、長岡地区に、お見舞いにあがりました。テレビやラジオで悲惨な状況は十二分承知していたつもりですが、実際に現地に行って被害状況を目の当たりにしたときには、実態との凄い格差を感じました。

その後、本部から災害時における障害者の避難マニュアルが何としても必要なので、被害状況だけではなくて、避難時に感じたことなども知っておきたいから、再度調査を依頼されました。それには多くの声が寄せられました。

例を申し上げますと、発熱して点滴するとき大きな声を出すために、周りの人から非難を浴びたという声がありました。子どもが重度の障害のため、避難所やテントにも行かれず、車の中に起居をする状態が続いた。そのために体調をこわし、救援物資も、情報も届かなくて非常に困ったという切実な訴えが挙がってきています。障害児が地震、余震に敏感で恐怖心を抱くので大変困ったという話もあります。

あるいは、避難所に入ったが、寒さのため、発作がひどくて困った。余震がたびたびあったのでストレスが続き、血尿が出て、対応に困ったとの意見もありました。

重度障害児で、避難所に行けなかったために東京のおばあさんのところに行き、面倒を見てもらった。東京都の好意で養護学校に一時入校し、約1か月間お世話になり大変有難かったという方もおられました。こんなとき施設に入ることが大切かとも思われます。その他、トイレの問題で、他の皆さんと一緒に場所に避難するのが難しいという意見が大勢の方から出ています。

もう一つ大きな意見として、災害時こそ平日頃の町内近所付き合い、助け合い、結び合いが大切ではないかという意見がありました。

調査が役立ったこと、課題としてわかったこと

私たちは、それらのことを常任理事会で報告したところ、本部にだけ報告するのではなく、これからの災害時の「マニュアル」づくりが重要なので、県知事にも申し上げ、県からご指導いただきながら、各市町村の「災害時マニュアル」づくりの参考にさせていただいたという意見がありました。3月22日、県知事と福祉団体との懇談会があり、その席上で知事をお願いしました。

そうした対応がうまくいったことがありました。その後8月、三条市を中心にまた大雨が降り、水害の危機にさらされました。そのときに避難準備警報が出て、あらかじめ高齢者、障害者などは早い時点で情報を得ながら準備に入り避難することができてよかったと思っています。

また、避難所が設けられても避難する人にとって、ただ単に設備のいいところよりも、なるべく自分の家の近いところで避難していたいという願いがあることも知りました。1日や2日ですむことではないので、弥彦や岩室あたりの温泉地を開放して、そこでゆっくり休まれたらどうですかと話をしましたが、希望する方はいなかったそうです。それよりもなるべく近くの特別養護老人ホームなどの施設に避難されました。そんなことから、福祉避難所の確保がこれから必要ではないかと思っています。

もう一つは、助け合いのネットワークづくりを進めなければならないと考えます。もちろん先ほどもお話があったプライバシーの問題もありますが、それらを乗り越えることで尊い命が救われることになるのではないかと思っています。このような貴重な経験を経て、私たちはこれからの災害に強い地域福祉のまちづくり体制を考えるようにしたいと念じています。

私たちの団体は、新潟県で約1万3,600人の知的障害児者のうちの4,300人ほどで組織をしています。今回の中越地震の地域にお住まいの方々は、会員約2,000人で、その中にはエコノミークラス症候群で亡くなられたお母さんもいらっしゃいます。

私たちは12月9日に新潟市で、知的障害者のための防災マニュアルについて、福祉協会とともにシンポジウムを開催する計画です。また、でき上がったマニュアル（福祉協会作成）は、義援金をいただいたところなどにお送りしたいと考えています。

これからお話しさせていただくことは、すでに2月のシンポジウムでお話しした内容をできるだけ省いて、その後のことについてお話しして、そして問題提起、提言をさせていただきたいと考えています。

防災無線、地域ミニFM放送と行政との連携、連動による情報提供

私の住む柏崎はありがたいことに、各家庭に防災無線が装備されています。そして、市の災害対策本部から逐次地震情報が流れてきます。他の地区では町内無線が大きな塔の上にあって、風向きや騒音などで聞こえにくいことがあるのですが、柏崎の場合、防災無線が各家庭にあるゆえに、情報を確実にキャッチすることができました。また、市が情報をよく流してくださったと思います。市の対策本部の発表と、地域のミニFM放送とが連動していて、それは市の情報と同時に地域のミニFMからも流れてきたので、情報確保において非常に助りました。

最悪の時間帯

障害者の家庭、あるいは本人にとって、いつが一番危険なときかを考えておかなければいけないと思いました。知的障害をもつ方が家でひとりでいるとき、ひとり暮らしをしているとき、学校にひとりで通う途中の障害児、通所施設や作業所を利用されている方が、ひとりでそこに通う途中で地震が起きたらどうなるかと思いました。そういうことを想定したこれからの対策が必要なのではないかと思います。

具体的な方法としては、やはり緊急連絡網の整備です。先ほど来お話にある個人情報保護法との関係もありますが、同意方式、手上げ方式にせよ、さらに整備していく必要があると思います。

さらに障害をもつ方がひとりでいるときに、どこの誰なのかがみずから意思表示できれ

ばいいのですが、それができないときに、身分がわかるタッグや手帳のような形で本人の氏名、住所、緊急のためには血液型や利用している医療機関などの名前が記されたものがあるとよいのではないかと思います。

住んでいる町内の役員、あるいはまた民生委員と日頃からの関わりをもっていることが大切だと感じます。遠くの親戚よりも近くの知人から助けていただくことが、災害時には多いのではないかと思います。

母親に頼りすぎない日常生活を

親子の避難訓練はあまり行なわれたことはありませんが、これから考えておく必要があると思います。住宅の安全点検や非常口、あるいはもち出しの点検などが必要だろうと思います。知的障害児の場合には、お母さんが主に、教育、日常の生活指導をしているわけですが、緊急事態のときには問題になってくることもあると感じます。なぜならば、避難所に行った場合には、お母さんとずっと一緒にいることは難しい状況があります。風呂、トイレなどは、女性に対して配慮されているとは言えません。となると日頃から、父と母が共働で障害者への日常生活がなされていく必要があるのではないかと思います。大人になった障害者でも、風呂に入れる役は母親であるということを知ったことがあります。これはやはり問題です。災害があるからではなく、日頃から親離れ、子離れが必要なのではないかと強く感じます。

3段階で必要なもの

段階として3段階の必要なものがあるのではなかろうかと思っています。第1次段階では、最初の3日間は、とにかく生き延びるための支援が必要だと思います。第2次段階では、避難所などに入った場合には、ある程度の日常生活が確保されていくことが必要だと思います。今は第3次段階の現状回復と生活・住宅などの復旧・復興にあると思っています。

第1段階のときの私自身の経験を申し上げます。一番大切なのは水と電気だと思います。停電しているわけですから、電池の確保ということです。地震があって、電池とポリタンクをすぐに近くに買いに行ったら売り切れで、柏崎市内のスーパーも売り切れになっていました。でも、他のところに行ったら確保できて、それからしばらくの間、毎朝水を入れ替えて余震に備えていました。でも今は、「喉元過ぎれば熱さ忘れて」で反省しています。

障害児者の心のよりどころの必要性

障害をもつ方で、家族と同居している人は、家庭でコミュニケーションをとったり、生活することは可能で、施設に入所している方は、施設での生活は可能ですが、もし避難所などに行くようになった場合、そこで何もすることができなくなってしまいます。それでやはり一番必要なものは、仲間がいてくれることではないかと思います。人間には、空間、時間、仲間が必要だと言われていますが、とりわけ障害のある人たちは、緊急時に仲間がいることが、心を落ち着かせる一つの要素ではないかと思います。ですから私たちは、地域の町内会や社会福祉協議会などからの支援、協力をいただかなければなりません。知的障害児・者の障害特性を理解し、それに対して専門的に対応できる知的障害者の入所更生施設や、作業所などの職員などの協力連携が非常に大きいと感じます。

最悪のときを考える

発生時間により心理状況や直後の行動に差異が想定されます。先ほども申し上げましたが、最悪の時間帯は通勤、通学、帰ってくる時間帯です。障害のある人たちがひとりでバスの中にいる、ひとりで歩いているときに地震が起きたらどうなるのかを私たちは恐れますし、そのときどう対応できるのかという対策が必要だと考えます。

新潟県は、昨年はいろいろな災害、水害、地震、大雪に見舞われましたが、もし7.13水害と10.23地震が一緒に来たときにどうなるのかという最悪のことを考えておけば、いいのではないかと思います。一般的にマニュアルは、全災害対応型、全時間対応型ですが、特に新潟県について考えるならば、水害、地震、大雪のダブルパンチ、トリプルパンチが来たときにどう対応していくのかが大きな課題ではなかろうかと思います。

全国の多くの方々から支援をいただいたことを感謝しますと同時に、12月9日「障害者の日」に、知的障害者を中心にした防災マニュアル、地震対策についてお互いに話し合い、それらを文章化して全国にお渡ししたいと考えています。この地震の体験、証言が風化しないよう、これを生かしていく必要があると思っています。

今日は、避難、避難所をめぐる課題についてと、息の長い社会的なサポートについて話してみたいと思います。

1つ目は十日町市にあるグループホームごごみ荘では16人が集団避難しました。その204日後にグループホームに戻ったわけですが、この共同生活がなし遂げられた要因についてお話しします。2つ目は、激震地の川口町で、すべての医療チームが去った後の取り組みについて話をします。3つ目に被災を受けたメンバーや家族の声を伝えたいと思っています。そして、それらをとおして課題について話したいと思っています。

グループホームごごみ荘の避難生活

十日町は震度6弱で、地震が発生した日はグループホームの16人が近くの老健施設をお借りして宿泊しました。翌日に精神障害者入所授産施設エンゼル妻有で避難生活を始めました。避難した理由は、敷地の擁壁が崩れそうになってとても危険だったからです。そして2か月後の12月20日に教会に移動し、今年5月14日に、ごごみ荘に戻ってきました。

この204日間という共同生活をなし遂げられた理由を、現地に行ったり、話を聞いたり、電話で確かめたりしてまとめてみました。

まず、地震発生時、住民の協力が得られたということです。屋外に避難しても、停電で真っ暗です。早速、近所の方が発電機を用意してくれたり、トラクターのライトで、避難のできる方向に明かりを示してくれたとのこと。二人部屋に住んでいた人は、地震を感じて、一人の方が同居している方を起こしたけれども起きなかった。それで自分だけ外へ出ていったのですが、普段の癖で鍵をかけて出てしまったのです。それを知ったご近所の方が、2階まで駆け上がって、寝ていた方を避難させてくれたそうです。日頃からホームの行事、防災訓練、避難訓練などに近所の方に参加していただいたことが役に立ちました。グループホームで行う避難訓練を、近所の方に参加してもらっていたことがよかったとのこと。近所との日常の交流の大切さが浮かび上がってきました。

それから地震の発生と同時に、関連の親病院のソーシャルワーカーが適切な判断と指示を出されて、すぐ避難を開始したというタイミングもよかったと思われます。

もう一つ、グループホームは大きな施設とは違い、近所とおつき合いをしながら生活しています。地域生活をするうえでのルールが身につけていたということが非常時に対応で

きる「生活力」となっていたのではないかと思います。また、メンバーのリーダーの存在も大きかったと思います。

それから、様々な人たちの支援、援助により食べる、寝る、暖房、医療、専門家の確保がなされたということです。寒さに対しては、施設を借りたことで適温が確保されました。

次に、日常性が確保されたということです。ひとりで個々に避難したのではなく、みんな一緒に避難したので、ふだんと変わらない人間関係が保たれました。だから、顔見知りの人と顔見知りのスタッフがいたこと自体が安心、安全の担保になっていました。そういった自助能力・機能があると、共助、公助が機能しやすいのではないかなと思いました。近くのコンビニ、スーパーなどへ買い物に行けたという日常性もとても大切だったと思います。

それから先ほど、適切な時間、空間の確保が話題になりましたが、その自分たちだけで住める居住空間が確保されていたと思います。質的には部屋の数などもっとよい環境が確保できなかったのだらうかという意見があると思いますが、私は当時の状況下では、最善ではなかったけど最悪ではなかったと思っています。要援護者の非常時の避難場所については、今後のテーマであると思います。

そして、入居者たちが個人的な持ち物、日常生活に必要な物をグループホームにとりに行くとき、ボランティアも応援してくださいましたが、関連施設の方が一人ひとりメンバーに付き添いながら、彼らのペースで自分の荷物をまとめるのを手伝いました。この関わりの適切さは大切なことで、障害特性を知った方の関わりが必要です。緊急であっても個々のやり方、生き方、価値観を大切にすることが、これからどれくらい続くかわからない避難所生活などにおいて、安心の提供になっていくと思いました。

また、ちょっとした新聞などをつくり、避難所での生活の様子をご近所に伝えたのはすばらしいことだったと思います。それから、本部団体がグループホーム存続の方針の見通しを早めに示してくれたことが、避難生活をやり遂げることに繋がっていったと思っています。

デイケア通所者へのアンケート

いろいろな方がさまざまなアンケートをとったり、調査をしています。その一部を紹介したいと思います。長岡市に県立の精神医療センターがあります。そこに、自宅や共同住居から通って、昼間治療を受けるデイケアがあります。そこに通所している方にとってアンケートの一部を紹介します。

地震発生時に、78%の人が誰かと行動しており、それは家族や同じアパートの人でした。

避難しなかったのは19%で、理由は自分の住居に被害がなかった、面倒だということでした。当日の夜を過ごした場所は、自宅が46%、避難所19%となっています。地域の避難所を知っていた方は5割弱でした。その中で、家族と同居されている方が60%近く、単身者の方は24%でした。実際に避難所を単身者の約5割近い人が利用しており、同居されている方はやや少ないという傾向でした。避難した理由は、不安や恐れ、それからライフラインが中断したので家に帰っても仕方がないということでした。

川口町での支援

次に、川口町で今なお続いている支援について、お話ししたいと思います。川口町は、家屋の損害がなしというところは一軒もなく、100%の方が家屋に何らかの被害を受けていました。人的被害は、死者5人、重軽傷者62人でした。川口町に在住する、精神障害者の家族会の会員も被災して、14人中、全壊が9棟、大規模半壊が2棟、半壊3棟でした。仮設住宅住まいをしている7家族への支援も含む心のケアチームの支援は、12月24日に終了しています。

私は当時、地域生活支援センターで仕事をしていました。その地域生活支援センターがカバーする範囲に、小千谷市や川口町がありました。小千谷市はいろいろな支援が入っていましたが、川口町が孤立してるとわかったのは25日でした。それで、カバーしなければいけない川口町の精神障害者の問題もたくさんある、心の問題を抱えている人たちが出てくるのではないかと思いました。できるだけ川口町へ行こうという努力をしましたが、道路事情、自分たちの施設の被害などもあって動けませんでした。そして11月2日に和南津トンネルの開通によって、たどり着くことができました。

私の同僚であったソーシャルワーカーは越路町に住んでいました。この方は通勤するための道路がなくて施設に通えなかったので、話し合っ、自分の一番近い施設でダメージを受けている施設で生活支援センターの一員として支援することにしました。まず、小千谷市の通所授産施設の復旧、復興の手助けをし、そこから徐々に手を伸ばして川口町の方へ進んでもらいました。私は、小出町に地域生活支援センターの分室を基盤にして川口町の方へ進んでいくということにしました。そして、11月2日に和南津トンネルが開通することによって、川口町に行きました。

心のケアチームが撤退した後こそ、さまざまな生活問題、心理的な問題が生じていくのではないかとということで、川口町の保健師さん達と生活支援センターの臨時サテライト的なものを立ち上げました。それを「な一んにもしない会」と名づけ週1回、木曜日に開催することにしました。

何か気の効いたプログラム活動をするということではなく、ただひたすら自分たちの体験を話し合う、語り合うことが被災した方の新しい力になっていきました。日々、時間の経過とともに抱える問題、起こる生活問題は変わっていきます。それらのある時期で打ち止めてしまうことではなくて、むしろただひたすらに語り合い、そして、そのとき抱えている自分の問題などを出し合って、共有して、そして相互にエネルギーをもらい合うことを続けています。

10の課題

最後に今、私が課題として思っていることを、いくつか話させていただきたいと思います。

一つは、地震の発生に気づかない人がいたということです。気がつかなかった人はこのように説明しています。「薬を飲んで寝てしまうと、何が起きてても目が覚めない」。精神障害者の治療で一番大切なのは薬です。しかし睡眠薬を飲んで寝たら、何が起きててもわかりません。単身生活者ならば、寝ていて気づかなければ、逃げることもできないわけです。それから、家族や他の人と同居している人でも、ゆすっても起きない、でも自分も逃げなければいけないという問題が出てきます。それから避難所に行ってから、睡眠薬を飲んで眠るのが怖いという話も聞きました。こうした問題をどうするか、医療関係者、当事者、関係者に話し合っておく必要があります。

2つ目に、事態を的確に察知できない方や、察知してからの行動に時間がかかりすぎる方がおられたということです。こうしたときに、このことは先ほど片桐さんがお話しされたように、夜間、降雪時に地震が起こり、入居型の施設であった場合、一人や二人の人でどうやって避難所に行くのかという問題につながってきます。

3番目に、避難所に移動を勧めても、応じてもらえない方がいます。緊急で駆けつけて伝えても、なかなか応じてもらえない。今回のような余震が続く中では勧める人はあせると思います。私自身も体験しましたが、勝手にしろというわけにもいかないしどう対応していくか、今から考えておく問題です。

4番目は、避難所に行っても、人が多かったり騒がしかったり、立ち去る方がいることです。これは他の障害者団体から報告されていることです。その問題をどうしていったらいいかです。

5番目ですが、避難所でも眠れない、騒がしい、自分の眠る時間と合わない、夜間になっても消灯されない、知り合いがいなくて不安であるといったことがありました。その中で、顔見知りの保健師や施設職員に会ってホッとして、そして毎日来てくれるならば避難

所にいてもいいけれどという話を聞きました。このことは、今後を考えるヒントになりそうです。

6番目に、避難所に病気の人や障害者と一緒に避難した家族の方の心境は穏やかでなかったという話を聞いています。皆さんが親切にしてくれてよかったと思ったが、そうでなくて、本音は、いつ場にそぐわない言動、態度をとるかわからないということを心配していたからであることがわかったということでした。このように、周りの気遣いと視線に痛みを感じ、楽でなかったという声を複数の方から聞いています。

7番目は、先ほども話をしましたが、被災した本人には、さまざまな緊急対応が必要ですが、優先順位として高いものの中に、薬の問題、外来診療をどうしていくかという問題が出てきています。この医療の確保については急がなくてはならない問題だと思います。たとえ交通が確保されたとしても解決にはつながらないのです。出発時間や到着時間、ルートがどうなるのか、どこが停留所なのかといったようなことがわかっていないからです。この通常でないことに合わせていくことがとても大変で、こういった問題をどのようにクリアして薬や医療とつなげてやっていくかが重要です。だから情報は、本人に届いて、それが使えることによって、初めて「情報」になるのであって、伝えてしまえば情報提供ではないということを知っておく必要があります。

県立病院では投薬された薬を最初の頃は、陥没したトンネル近くの峠まで車で運んで、それを精神科ソーシャルワーカーが背負えるだけの薬を背負って山を越えて何キロか歩いて、川口町役場の指定している場所に届けました。後日になって病院から保健所に薬が渡されて、保健所は、緊急事態の表示のある車は高速道路も通してもらえたので、それを利用して川口町に届けて、そして町の保健師は、確実に本人に薬を渡したということです。こうした手間暇かけた連携が必要ではないかと思います。

8番目は要援護者を対象とした福祉避難所の是非についてです。私自身、まだどのように結論づけていいかわかりません。本人に情報を伝えやすい、本人の情報がわかりやすいということで、障害者の人たちが、一つのところに集められることはどうなのか。これからの私たちの次の段階の仕事として、被災された在宅の精神障害者の方にアンケートをとって、そういう方向でいいのかどうか、どう考えるのか、プライバシーや人権の中で考えていけるヒントを考えていきたいと思っています。

9番目は、川口町で展開しているような、ただひたすらに話し合うというような会の存続の意味、意義をきちんと検証して、他の障害者の中でも必要性を感じるところがあるので、できれば他の地域でもこうした取り組みができればいいのではないかと考えています。

最後10番目に、これらのことを考えて、在宅の精神障害者の安否確認、医療支援、生

活支援はどこの誰がどのように展開していくのかをこれからも考え続けていきたいと思
います。

■質疑応答

避難準備と名簿をセットに

質問者 質問は、内閣府の丸山さんへです。避難準備と同意による要援護者の名簿、そして要援護者に対する個々の名簿のリストをつくるとのことでしたが、それと避難準備がセットされると非常にいいのではないかと思いました。新潟市では始まったようですが、他の市町村までいくのでしょうか。

丸山 単なるガイドラインというだけで終わらせないよう、国の防災対策の根幹である防災基本計画に反映していますので、これに沿った形で都道府県および市町村に取り組んでいただくよう取り組みを促進しているところです。

避難準備・勧告・指示の周知について

質問者 東京都杉並区で障害者の地域支援サービスの会長をやっています。丸山さんにお聞きしたいのですが、避難準備あるいは勧告、指示というのは、水害など一定の時期が読めるものに限られるのではないかと思います。地震の場合は、指示や勧告が同じようにして出されるのでしょうか。それから、このことは障害者だけが知っていても仕方がないので、一般の人たちにもそれを浸透させるべく国としての施策が何かあるのか、お聞きしたいのですが。

丸山 そのことに関しては、「避難勧告等の判断伝達マニュアル作成ガイドライン」に記載しています。判断基準の観点から申し上げますと、基本的には風水害、すなわち河川の洪水、土砂災害、高潮が中心になります。地震は津波についてのみ記載しております。

具体的に市町村などを中心として、地域における取り組みを具体化していただけないことには、ガイドラインも絵も描いた餅で終わってしまいます。ですから今取り組んでいるのは、収集した情報をどのような形で活用できるのかについて取り組んでいますので、具体的なモデルを示すことによって、地域の中で取り組むに際しても参考になるようなガイドラインが描けるのではないかと考えています。

具体的な地域・職域との協力・連携

質問者 長岡市役所の福祉相談課と危機管理防災課で働いています。

手をつなぐ育成会の片桐さんに質問します。提言で地域または職域との協力、連携と述べられています。グループホームは母体施設の職員がいるので、バックアップをするとき

に位置づけが明確になっていて緊急的な対応とりやすかったと思います。そういったことを在宅の方に当てはめたときに、たとえば施設職員の方が、助けに来てくれるというあり方がいいのか、それとも避難所に地域の施設の方が一人いて相談に乗ってくれるだけでも十分なのか、具体的に協力、連携の中身としては、どれぐらいの程度であればいいとお考えでしょうか？

片桐 知的障害者の場合、障害特性から、新しい場所ではなかなか対応できません。また、避難所にいる方とのコミュニケーションも非常に難しいので、地域の避難所よりも施設などが福祉避難所として指定されれば一番いいのではないのかと思います。在宅といっても、施設を利用されている方たちは、行っている施設と同じ対応をしていただければ一番いいでしょう。ただし、施設を利用されていない方々は、やはり家族の方々が中心になると思います。それができない場合には、やはり施設などの協力をいただけるのが望ましいと考えています。

同意方式・共有方式に関する行政の見解

質問者 私は横浜市磯子区で「障害者の防災を考える会」を立ち上げた、視覚障害者です。その会を通じて、行政、地域の方と一緒に防災、災害時のことを考えましょうと活動しています。全国に先駆けてやっているところと比べると、まだ立ち遅れていると感じています。

内閣府の丸山さんにお尋ねします。個人情報の開示について、「同意」「手上げ」「共有」の方式があるとのことでしたが、磯子区には自分の個人情報は災害時に開示していいという人は、地域のケアプラザを通じて、情報が地元流れるという「命のパスポート」という仕組みがあります。ある地区ではすでに実施していて、私のいる地区でもやっという取り組みをしています。

先ほどおっしゃった「同意」と「共有」は、行政サイドでの把握ですね？ 把握されたものが、初日や2、3日目ぐらいのときに区役所の方が地元まで来て、本当に情報を町内会まで流せるのかとても心配です。自分が地元で手を挙げたことに関しては、地元の町内会に情報をお預けするわけですが、「同意」と「共有」に関して、行政側ではどのように考えていらっしゃるのでしょうか。

丸山 今のお話にはいくつかポイントがあります。まず、風水害を対象として考えた場合、実際にたとえば堤防が決壊した後に情報開示しても、もう遅いわけです。基本的には平常

時から、誰にでも公開するのではなくて、実際に避難の支援をする方々に、支援するために必要な情報を事前に把握していただくことを今、進めています。

質問者 それは地元の方ということですか？

丸山 地元の方が中心となります。

質問者 町内会や自治会ですか？

丸山 町内会、家族や近隣の方が中心になります。ただ町内会の方だけではどうにもできないようなことが、当然出てくることと思います。たとえば寝たきりの方々の搬送のことを考えると、どうするのかについては市町村が中心となって、特別養護老人ホームや病院と連携しながら、お互いができることをもち合って、どのような支援ができるのか平常時から考えていただきたいと我々は提言しています。

災害が発生した後、安否確認が非常に重要になります。「情報の共有」というと堅苦しくなりますが、お互いが知り合ってるようなつながりがあれば、安否確認も比較的スムーズにいくのではないかなと思います。安否確認ができるということはすなわち、今どのような支援を必要としているのかがわかるので、より迅速な対応ができるのではないかと考えています。

質問者 大都会の場合、障害者、寝たきりの方など特にそうですが、コミュニティの中に入れられない方も大勢いらっしゃるので、日頃からどうするかを、私たちも話し合っています。どうもありがとうございました。

■パネルディスカッション

「要支援者と震災後の新たな取り組み」

■司会 長岡市議会議員／日本盲人会連合 藤田芳雄

■パネリスト

内閣府防災担当 参事官補佐 丸山直紀

新潟県障害福祉課 樺沢清文

新潟放送 報道制作局 山中景子

東京大学 生産技術研究所 目黒公郎

■指定発言者

全国要約筆記問題研究会 板東敏子

にいがた災害ボランティアネットワーク 李 仁鉄

FMながおか アナウンサー 佐野 護

NHK放送文化研究所 坂井 律子

藤田 私は新潟県長岡市で10月23日の地震を経験しました。この世の終わりかと思うくらい大きな地震でしたが、振り返ってみると阪神・淡路大震災のときは6,000人の方が亡くなりました。しかし、今回は大きな地震のわりには40人前後の犠牲者で、最小限の被害にとどめられました。火災が少なかったことも不幸中の幸いでした。中山間地の地震であったことと800～900回もの余震災害であったことが、今回の地震の特徴だったと思います。

午前中は多くの問題が提起され、改めて地域コミュニティの大切さや地方のもつあたたかさを再認識したというお話もうかがいました。これからのシンポジウムでは、そのあたりのお話も交えながら進めていきたいと思っています。

まず初めに、午前中にも基調講演をいただいた内閣府の災害応急対策担当参事官補佐、丸山直紀さんにお話をいただきたいと思います。

ヒアリング調査でわかった課題

私は「災害応急対策担当」という役職についています。どんな役職かという、新潟県中越地震の発生直後、直ちに官邸の地下にある危機管理センターで情報を収集し、当日中に関係省庁からなる合同先遣チームを派遣したり、翌日に非常災害対策本部を立ち上げたりする活動に携わっていました。私は東京でずっと対応していましたが、平常時には災害時要援護者の避難対策や避難勧告の伝達などに取り組んでいます。

先ほど説明ができなかった、現地のヒアリング調査に基づいた参考となるポイントについて、2点ほどお話ししたいと思います。ポイントの1つ目は、いかにわかりやすい内容で情報を伝えることができるかということです。まず、行政の広報誌の内容が難しく理解できないことがあったという問題がありました。そのときは、ろうあ者協会の会長が役所に行って内容の説明を受け、その結果を協会員に伝えて内容を理解してもらうことができたと聞いております。自治体からは一方的な提言で終わりがちですが、ろうあ者協会の会長のこのような活動や経験は非常に貴重です。

また、台風23号のときの経験をふまえて、豊岡市が「聴覚障害者の方は、健常者が思っているより言葉の問題がある。書けばわかるだろうと思っていたが、あまりいろいろ書いてしまうといけないうだ。手話は非常にシンプルであり、手話のわかる人が書いたものなら文章でも伝わりやすいと思う」と回答しています。行政の側もわかりやすい情報提供に努めなければならないことは当然ですが、ある程度の限界があります。障害の特性やすべきことなどの対応については、障害者団体のほうがよくご存知です。市町村が災害時の対応に追われているときには、そういった団体との連携や協力体制が必要です。

避難支援に必要な情報の問合せ先が明らかになっていないという問題もあります。これは本日のテーマにもなっていますが、災害時の情報に関する大きな問題です。風水害時の市町村を中心とした本部や避難所も同様です。具体例として、災害時要援護者の方々を救助し、緊急搬送をしたものの、道路事情や浸水により通行できない箇所の間い合わせができなくて時間がかかったとか、人工呼吸のために必要な電力をどこに問い合わせればいいのかわからないといった回答がありました。

それ以外にも、人工透析を受けている方々は透析を受ける病院の情報が非常に重要ですが、どこに問い合わせればいいのかかわからない、同じ患者からの情報はあがるが、行政からの情報でないので不安があるといった意見が出ています。やはり災害時要援護者の支援に関する情報をどこが発するのか明確になっていないことが、本人はもちろん、家族や近隣の方や企業や障害者団体

にとっても問題ではないかと考えられています。それらをふまえて、我々は関係機関の連携のあり方や避難所における支援について検討しています。

新潟県は昨年7月の水害と10月の大震災、そして引き続きの豪雪と災害に見舞われた年でした。そうした中で、震災からまもなく1年を迎えるところですが、まだ仮設住宅に1万人近い方々が暮らしている状況です。私どもも、一刻も早い復旧・復興を市町村と県で力をあわせて頑張っているところです。今後とも皆さまのご支援をよろしくお願いいたしますと思います。

このシンポジウムは2回目になりますが、1回目に東京で行われたとき、私どもは議会の関係で参加することができませんでした。本日は震災のとき、県の取り組みがどうであったかを含めてお話ししたいと思います。

震災被害の概要

中越大震災は、10月23日土曜日17時56分に起き、マグニチュード6.8の中山間地直下型の巨大地震でした。震源は比較的浅く、川口町で震度7までいったことがわかりました。大変広い範囲で被害を受けました。本震の後、震度5弱以上の余震が2時間に10回以上起きています。そのうち3回は震度6以上の揺れを感じています。非常に大きな余震が続いたという特徴があります。また、地震のメカニズムでは、南北方向長さ21km、幅10kmの断層が、両方向に最大1.8mずれて発生したと発表されています。

震災被害の概要は、当初死傷者48人でしたが、最終的に49人で重軽傷者は4,749人。建物被害も12万棟を超えました。この規模における地震で、火災の発生件数が比較的少なかったのは不幸中の幸いでした。しかしライフラインは壊滅的な被害を受け、一時は9万～10万戸にわたり停止しました。

避難者は34市町村でピークの10月26日には10万3,000人。避難所に入りきれずに自宅脇、あるいは車庫や仮設のテントなどに避難された人もいました。これはあくまでも、この時点で行政が避難所という単位を通じて把握した数字ですので、実際には把握できない部分がかかなりあったはずで、非常に規模の大きい余震が続いたため、なかなか家に入ることができず、避難を余儀なくされたという実態がありました。

今回の地震の特徴は、直下型の浅い震源で強烈な揺れでした。夕方発生して、余震がいつまでも継続し不安を大きく残しました。被災地の特性は、中山間地で、地すべり地帯、豪雪地帯、過疎・高齢化地域ということもありました。たまたま関東と直結した高速道路が集中した地点でした。

地盤災害のため孤立集落が多発しました。あらゆるところで道路が寸断され、孤立した集落は、61地区にのぼりました。山古志村は、被災直後にはまったく情報が入らず陸の孤島になり、自衛

隊のヘリコプターによる救援によって長岡市に脱出しました。

行政が避難所としていた場所も、危険にさらされて機能できなかったケースもありました。余震もあり避難所だけでは対応できませんでした。新幹線が停止して年末まで復旧できなかつたり、高速道路にも被害があつたりしました。地域全体としては、農業、養殖の生産基盤が大きな損失を受け、地域の復興に相当の影響がありました。

障害者への支援概要

その中で私どもが障害者支援として、障害福祉課で対応した経過をお話しします。まず、震災が起きたと同時に職員が駆けつけて、障害者福祉施設の被害状況や利用者の安否確認の作業にとりかかりました。電話などがまるで通じないので、携帯電話などあらゆる手段を使いながら状況の把握に努めました。入所施設の食料品や医薬品確保状況の確認、聴覚障害者の方々の連絡事項など、聴覚障害者協会の方々と連携しながら、情報伝達を徹底する通知を市町村へ出しました。

県立の知的障害者施設「あけぼの園」が長岡市にありますが、そこが地盤災害により一部建物に被害を受け、近くの体育館に避難していました。しかし施設の建物全体が危険建物の指摘を受け、寺泊町にある「コロニーにいがた白岩の里」へ施設をあげて避難しました。翌年4月1日に復旧し再開するまでの間を「コロニーにいがた白岩の里」へ園の機能を移して、支援を行いました。

在宅の方々も大勢いらっしゃいましたので、緊急の受け入れが可能かどうか、県下の入所可能な施設を調べ、情報提供を行いました。手話通訳者派遣についても取り組みましたし、また、障害者施設については、被害状況をまとめて被災後1週間以内にホームページに掲載し、情報発信をしました。

障害者支援の様子

長岡(中越エリア)には知的障害者と身体障害者は合わせて約2万4,000人いらっしゃいます。施設に入所している方々が1,000人で、ほとんどが在宅です。施設入所者と通所者については施設を通じてなんとか確認がとれ、死傷者負傷者がいないことが確認できました。しかし、このエリアでは地域生活に移行してグループホームなどが多く立ち上がっていますので、在宅の障害者についてはなかなか把握ができなかったという状況がありました。把握の活動をしなければならぬ市町村が避難所対応に追われ、ほとんど手が空かない状況でした。

人員を割いて調査をすることができないので、私どもの課の職員総勢25人が、現地の避難所に避難している障害者の方々の状況を把握するために、11月1日から2日にかけて、100人規模の避難所121か所を訪問し、障害者の避難所利用について調査をしました。約107人が避難所に避

難していました。そのうち身体障害者が79人、知的障害者が28人でした。この方々のニーズを調査し、避難所の使いづらい点については市町村につなげる形をとりました。手話通訳者やポータブルトイレの手配などを含め、市町村への情報提供を行いました。

全国的な見地から、全国の施設に呼びかけて施設職員の応援派遣体制を組もうというお話を国からいただきました。国に段取りをとっていただきましたが、結果的には県内の施設から派遣ですみました。

私どもには知的障害者福祉協会があり、そちらでも現地調査を行いました。被災から相当時間が経っていたので、施設職員の疲労困憊も相当でした。福祉協会が現地調査に入ったときは、施設の職員の皆さんは何日も徹夜が続き、風呂にも入れない状況で、頭の下がる思いでした。その調査により、やはり支援が必要との方向に向かいました。

私どもの避難所調査などを含め、施設に対しては人的支援を、被災地では障害者相談支援センターを立ち上げる方向に進んでいくことになりました。

被災後、在宅の方々に対しては手が回らず、「在宅の災害弱者居場所なく」や「取り残された聴覚障害者」といった記事が、かなり大きくマスコミに報道されました。障害者への在宅支援としては、聴覚障害者の方々のための手話通訳者を11月1日、2日の現地調査をふまえて、3日から派遣しました。1か月で延べ108人を手話通訳者を派遣することができました。

昨年度全国障害者スポーツ大会を開催した埼玉県が、FM文字多重放送ラジオをもっているということで貸し出しを受けました。

医療機器（オスメイト用パウチ）の取り扱い事業者には、緊急車両のステッカーを用意して現地に届けることができました。

施設による支援

緊急受け入れ施設として、被災直後から県内の障害児者施設で緊急入所の体制をとりました。県内から受け入れの申し出が271人分ありました。ピーク時の11月1日には、123人の一時受け入れをしていただきました。

高齢者については、県内外を含めた旅館に一時避難という対応をとりました。

障害福祉施設への支援については、障害関係施設から職員の派遣を受けました。49施設から被災地の10施設に対し、疲労困憊している職員のもとへ、1か月延べ379人を派遣しました。国が全国に呼びかけたところ、全国39都道府県の399施設から職員の派遣ができるという回答がありましたが、県内49施設からの派遣ですみました。

圧倒的に多い在宅の方々の支援については、被災地である魚沼市の生活支援センター「かけはし」に障害児者相談支援センターの拠点施設を設置し、相談・支援を受けられるようにしました。

ここで県内の相談支援センターとのネットワークをつくりました。ここを中心に私どもから人員派遣することにより、地域で被災した障害児・者の相談支援にあたりました。相談件数は11月4日開設から12月末にかけて150件ほどになりました。被災地の障害者の方々にはかなり力強い存在になったと思います。そういう意味で、日頃から地域に根ざした顔の見える支援をしている機関が、いざというときに非常に頼りになると思いました。

検証委員会の出した課題

7月13日の豪雨、中越大震災を検証し、県として防災計画に反映していく必要があるので、検証委員会を設置して5回の検討会を開きました。これから検証結果がまとまって出てくると思います。それを待って地域防災計画に反映すべく、各部局ごとにワーキングチームをつくり、計画の見直しに生かしていくつもりです。

その検証委員会で指摘された課題は、住民の自助努力の重要性があります。避難所が物理的に収容不可能になった場合、被害が軽かった人たちが自宅に戻れるためには建物の安全性の確認システムが必要になります。自宅で耐えられる方々には、自宅で過ごしていただく方策をとらなければならないのではないかとのことです。

県・市町村・住民の災害情報の共有が十分でなかったという点については、市町村自体の体系がパンクした状況が一時的にあったので、どのように情報を流していくか考えなければいけません。

災害時要援護者支援については、避難所対策、情報伝達部分においても手薄だったのではないかと指摘がありました。

被災者への救援物資についてはかなり改善が見られましたが、まだ生鮮食品が他のものと一緒に送られてきたり、地元のニーズに合わない救援物資がくるということを含め、もう少し効率的な救援物資の配送のあり方を考え直す必要があるとの意見が出ました。県市町村、行政側が物資の山の中で、その処理に多大な手間をかけなければならないという問題が残っています。

県としては災害対策の拠点がどうしても必要です。市町村にも防災の本部そのものが被害を受けてしまったところがありました。水害時には、水没して防災本部の機能がなくなるという事態も発生しました。災害が起きたときの本部の機能をどうするかと考えたとき、災害対策の拠点として整備を図るために、県で防災センター設置する方針をとりました。24時間体制で、指揮調整部門と事案処理部門が最低でも2交替制にして、緊急時の体制を整えて庁内全体で対応していきたいと考えています。

地震直後の放送

まず、テレビとラジオの仕組みについて紹介します。私どもBSNの総本山はTBSです。「ジャパンニュースネットワーク」というネットワークに属して、そこから情報をもらう番組編成です。ところがラジオはそのような系列になってはいませんので、TBSの番組も文化放送からもとります。

10月23日の5時56分はちょうど夕方のニュースの時間でした。私は北蒲原郡笹神村というところに住んでいます。ニュースを聞きながら夕飯の支度をしようとしたときに、かなり揺れました。これはただごとではないと思い、第一波が収まるや否や、着替えもせず家を飛び出して新潟放送に向かいました。高速道路は通行止めになる可能性があると思い、普通道を通ってきました。ラジオでは5時56分のニュースを読んでいる途中にニュースを読むのを止めて「今、揺れを感じました」と入りました。私たちはいざという時のために「ガスを止めてください」などと放送する緊急用の原稿が用意されています。アナウンサーは「今揺れを感じました。これ以上揺れるようでしたら車を運転している方は左側に止めて、キーをつけたままその場に止まってください」「この揺れが収まったら皆さん火の始末をしてください。アパートにいらっしゃるかたは念のためにドアを開けてください」というようなことを、空で言えるように訓練していますので、さっそくアナウンサーが言い始めました。しかし、動転しているため「揺れております、皆さん身柄の確保をお願いします」と言っていました。私は車を運転して6時半頃会社に着きました。人数は少なかったのですが、怒号が飛び交っていました。

5時56分以降、私どもへはまず震度が入ってきます。また、東北電力からは停電の情報、原発の様子が入ってきます。JRや高速道路からも次々とくる情報を入れながら、34時間続く生放送に突入していきました。私もずっとそのままデスクを34時間生放送でやりました。

まず新潟駅からヘリコプターで中継のために飛ぶのですが、停電で下は真っ暗闇です。小千谷総合体育館からも中継しました。こちらから電話を通じてつながる部分はそのままを放送をしました。「そちらはどうですか」「店の棚の商品はどうですか」「ケガをされている方はいらっしゃいませんか」といった具合に、役場から消防署まで、ハローページを見ながら全員で片端から電話をかけました。まず情報が入ってくるとラジオデスク、報道デスク、テレビにスーパーを入れる専門部署、ホームページに情報を入れる専門部署の4か所に同じ情報を流して、情報を発信し続けました。

4 段階の放送

私どもの放送を大きく分けると4段階に分けられます。最初は「地震です。6時40分頃に新幹線が脱線したようです」などといったことを次々に放送します。その合間をぬって個人的な安否確認情報を流しました。「私は〇〇ですが、△△にここの避難所にいると伝えてください」といったことを受けつけて次々に放送しました。その中で川口町のワナズ地区が孤立していて「赤ちゃんのミルクが足りない」「大人のオムツが必要です」という内容を携帯電話でつなげました。

2段階目は、安否確認など被災者向けの情報を流しました。3段階目にライフラインの情報が入ってきます。それらは細かいもので「バスが通るようになりました。臨時停留所はこうなります」「JRは臨時ですが通るようになりました。時刻は次のとおりです」といったことです。ガス、水道、電気についても「現在この箇所を修復中です。何日までには復旧する見通しです」ということも流すようになりました。

また、4段階目はボランティアから情報を得て「〇〇では△△が必要です」といった情報も放送しました。しかし、これは7月13日の水害のときのようにうまくいきませんでした。それはあまりにも被害が広範囲だったからです。「何か必要なものはありませんか」と聞くと「マスコミで流してもらってもいいけれど、1か月くらい後にそれをたくさん送ってこられてもどうしようもないのです。必要な物資の放送は待ってください」と言われました。

これからはボランティアや障害者団体と情報の連携が必要になると思います。なぜなら、障害をもつ方々から後でお話をうかがうと、「私たちのグループはみな無事であるということも放送してほしかった」と言われました。そういった内容を放送するには、今度は皆さん方の団体からどのように情報をいただくかという、情報の共有が必要になってくるのではないかと思います。

私はハードウェアとソフトウェアの両面から、地震を中心とする自然災害や人的災害が社会に与える負のインパクトを最小化する戦略研究に従事しています。現場を重要視し、災害現場には必ず出かけ実態を見るようにしています。その上で、最も重要な課題を選び、その解決に向けた研究に取り組むという姿勢でやってきました。また、これまでに途上国を中心とする 30 を超える国々の地震防災の立ち上げ活動などもしてきました。これらの活動を通じて、私が考える防災において重要なことをこれからお話しさせていただきます。

最初にこれからお話する内容の全体像について簡単に説明します。

今日は大きく分けて、4つの項目についてお話したいと思っています。1つ目が最近の地震被害から学ぶべき最大の教訓です。2つ目は、わが国の現在の地震学的環境です。3つ目は、そのような環境の中でまず皆さん生き残っていただきたいということ、4つ目は、そのために整備すべき相互支援のあり方と、それを実現するためにはどうしたらいいかについてです。最後の4つ目を実現するのに必要なのが災害イメージーションと緊急地震情報です。

以上の話をこれからさせていただきます。

兵庫県南部地震の被害から学ぶべきこと

大きな地震が起こると、我々は大変厳しい状況に置かれることとなります。このビデオ映像は1995年の兵庫県南部地震の際に、NHK神戸支局で撮影されたものです。当時、局には宿直の方がいらっしゃいましたが、まったくなすすべがありませんでした。揺れの最中に鉄の重いロッカーが彼に向かって倒れてきましたが、スペースが少しあったことと、彼の寝ていたベッドが床に固定されていなかったため、ロッカーと同様に同じ方向に押されて動いたのでつぶされずにすみしました。ここで私が何を言いたいかというと、激しい揺れに襲われている最中は、私たちは何もできないということです。また、普段は重くて全く動かないと思われる物体が、地震では軽い物と同じように簡単に動いてしまうということです。これが台風との大きな違いです。風に対しては重いことは有利なのですが、地震では逆に不利になるのです。重いものも軽いものも同じように動きだし、しかも重いものはいったん動き出すと今度は簡単には止まらないので、壁を壊したり、人を押しつぶしたりするのです。この宿直の方は、幸運にもロッカーの下敷きにならなくてすみまし、建物も崩壊しなかったため、怪我をしたり亡くなったりしなくてすみまし。しかしこれが家具の下敷きになったり建物が壊れたりすると、亡くなったり怪我をしてしまいます。

兵庫県南部地震は早朝5時46分に起きました。地震から2週間までの間、被災地全体で亡くなった方は約5,500人です。その中で神戸市内では、3,875人が亡くなっています。うち3,651人

に関して、兵庫県の監察医の皆さんが非常に丁寧な調査を実施しています。今からお話しする内容は、兵庫県の監察医の皆さんによって得られた貴重な調査結果です。

地震の発災時刻が早朝だったこともあり、亡くなった方々の約87%がアパートを含めて自宅で亡くなっています。病院に運ばれて亡くなった方は4%にも満たない数です。死亡者の年齢を見ると60歳以上が半数を占めます。理由は古い家に住んでいらっしゃる方が多かつたし、足腰が弱いのでとっさの行動がとれなかったこと。また、足腰が弱いので、通常1階に住んでいることが多く、被災した一般住家の多くが1階から潰れたからです。今日は災害時要援護者の方々のお話を中心ですが、この60歳以上の方々と同じような状況があるのだとすれば、これは非常に重要なポイントです。

次に注目していただきたい点は、20～25歳にある高い山です。この年代は普通に考えれば最も体力があり、機敏な行動がとれる人たちですが、そういった人の中にも犠牲になってしまった人が多くいらしたのです。

彼らはどんな人たちだったのでしょうか。実は彼らは、神戸以外から神戸に来ていた大学生や大学院生、そして若手の働き手たちです。いろいろな理由があったのですが、彼らは耐震性の低い安アパートに住んでいて、それが壊れて亡くなってしまったのです。体力が充実していても建物が壊れてしまうと、どうしようもないことがわかっていただけだと思います。

このように若者が安アパートに住んでいる状況は神戸だけに特有の問題ではなりません。地震の危険性が指摘されている滋賀・京都・大阪・奈良、東海、東南海、南海地震の危険性が叫ばれている東海から四国にいたる地域、そして首都圏や仙台などでも状況は同じです。このままでは、次世代を担ってもらわなくてはいけない若者たちが選択的に地震の犠牲者になってしまうのです。これは非常に大きな問題です。

<直接的な死因>

これから直接的な死因についてお話しします。既に紹介したように、兵庫県南部地震によって神戸市内では、地震から2週間までに3,875名が亡くなっています。その中の3,651名に関して、兵庫県の監察医の皆さんが詳細な調査を実施されています。その結果を今から紹介します。

神戸の地震の犠牲者のトップは圧死によるものと今だに思っている人が多いのですが、死因の第1位は圧死ではなく窒息死で、死因全体の53.9%を占めます。圧死は第2位(12.4%)で、火事で亡くなった方とほぼ同率です。他の原因も見ていくと、建物の問題で亡くなった方は全体の83.3%です。それ以外の理由で亡くなった方が全体の16.7% (100%－83.3%の意味) ですが、その9割以上を占める15.4%の犠牲者は、火事の現場で掘り出されています。この15.4%の犠牲者は、さらに3.2%と12.2%に分けられますが、前者の3.2%の方は完全にお骨の状態まで焼けきってし

まった高度焼損死体です。こうなるとさすがの監察医も、その方が生きたまま火事に襲われて亡くなったのか、亡くなってから焼かれてしまったのかがわからない状態です。一方後者の 12.2%の方は完全に生きている状態で火事に襲われてしまったことがわかっています。

この話をすると、神戸の震災では「消火栓から水が出なかったから多くの人たちが焼け死んだんだ」、とおっしゃる方が多くいますが、この指摘は正しくはありません。専門家は、神戸の地震直後の震災状況を前提にすれば、仮に消火栓から水が出たとしても、火災状況を大きく変えることはできなかったと考えています。

なぜか？その理由については後で説明しますが、その前に、圧死された方とほぼ同数（犠牲者の 12.2%）の生きている状態で火事に襲われて亡くなった犠牲者は、なぜ火事の危険性が迫ってくる中で、そこに留まり焼け死ななければいけなかったのでしょうか。理由は簡単で、ごく少数の例外を除いて、彼らのほとんどは、被災して崩れた建物の下敷きになっていたのです。消火活動に問題がなかったとは言いませんが、その前に建物の問題がなければ、彼らは火事から逃れることができたのです。そうすると、先ほどの 83.3%にこの 12.2%を加えた、95.5%もの方が建物の問題で亡くなっていたことがわかります。

さらにもう一つ、防災というと「乾パンや水を確保しましょう」という話になりますが、乾パンや水がなくて亡くなった人はどれだけいらっしゃったのでしょうか。実はほとんどなく、犠牲者全体の 0.2%です。しかもこの衰弱死された人も先ほどの焼死者と同様で、食料や水がないことが直接的な原因であったわけではなく、彼らも崩れた建物の下敷きになっていて発見が遅れ、衰弱死されたのです。水や乾パンを確保していたとしても、助からなかったということです。

<死亡推定時刻>

次に犠牲者が発災後のどの時点で亡くなっていたのかをお話しします。監察医の調査結果からは、地震発生時刻の早朝 5 時 46 分から 6 時までの直後の 14 分間という非常に短い時間内に、なんと 92%もの方々が亡くなっていたことがわかっています。皆さん、10 年前、マスコミがどんなことを言ったか思い出してください。「災害情報が内閣にもっと早く伝わっていたら、総理大臣がもっとうまく対応していたら、自衛隊が知事の要請を待たずして独自の判断で出動できる体制になっていたら、多くの人を救えたはずだ」

これは正しくありません。もちろん、そのような体制になっていた方がいいわけですが、兵庫県南部地震の被災状況を前提にすれば、仮にそのような体制ができていたからといって、犠牲になった多くの人々を助けることは無理であったことが最も重要なポイントです。

消防や自衛隊によって救出された方々が、どの時点で、どのくらいいて、またその時点で生きていたか、亡くなっていたかを調べた統計を紹介します。初日、2 日目、3 日目と日を追うごと

に、掘り出される人の数が増えます。理由は救助体制が整っていくからです。ところが生存率を見ると初日だけが7割で、2日目、3日目にはその割合は2割、1割と減っていきます。とにかく発災の当日が重要なので、これを我々は「ゴールデン24アワーズ」と呼びます。また3日目くらいまではまだ生存者がいるので、人命救助第一で対応しろと言う意味で、3日目までを「ゴールデン72アワーズ」と呼びます。ここまでは正しいのですが、この後に間違った認識をされる方が多いのです。それは、2日目に亡くなった状態で掘り出された600人、3日目の800人が初日に掘り出されれば、そのうちの7割が生きていたのに残念だと考えることです。なぜなら先ほどお話しした死亡推定時刻の統計は、これらの事例を合わせて整理したものであり、ほとんどの人は地震発生の14分後までには亡くなってしまっていたからです。つまり直後に息絶えていた方が、地震の2日後や3日後に発見されて、掘り出されたという意味なのです。

<火災への対応>

火事の問題は先ほども言いましたが、消火栓から水が出たとしても、神戸市内の被災状況を前提にすれば状況を大きく変えることは無理だったと私たち専門家は認識しています。人口約150万人の神戸市では、平時には1日平均2件前後の火災が発生し、これは全国的に見ても平均的な値です。一方、消防力はどうかと言うと、規模にもよりますが、平均的な規模では、同時に4、5件の火災に十分対応できる能力がありました。消防団を入れればもっと条件は良くなります。つまり平時を対象にすれば全く十分な体制だということです。ところがあの地震のときには、地震の初日だけで神戸市内で100件を超える火災が発生しています。しかも地震発生時刻の5時46分から6時までの直後の14分間に53件もの火災が発生したのです。もはやこれだけの数の火災には、公的な消防力で対応することは不可能ですし、十分対応できるだけの規模の公的な消防力を実現することも財政的な制限や効率を考えれば現実的ではありません。

ではどうすればいいのでしょうか？ 実は火災に対しては、その規模に応じて効果的な対策がわかっています。1㎡から1坪(3.3㎡)程度の火災に対しては市民の自主消火が最も能率的で一番重要なのです。いわゆる消防団や消防士による消火活動が最も効率的なのは、延焼規模が100～300㎡、つまり家一軒とか二軒とかいう規模です。余談ですが、さらに大規模になって、延焼面積が5000㎡や1k㎡の規模になると、これはもはや消防の問題ではなく、都市計画の問題になります。

話を元に戻します。地震の後の同時多発の火災は、初期状態ではどれも小規模です。市民の自主消火が最も重要な規模のものです。また平時であれば公的消防には余裕があるので、小規模の火災に対しても火災現場に駆けつけてくれますが、同時多発の震後火災では既に説明したように、公的消防力の能力をはるかに超えているので対応不可能になります。つまり、震後火災は市民に

よる自主消火で対応すべき火災なのです。阪神・淡路大震災の被災地では、これがうまくいきませんでした。主な理由は四つで、そのうちの三つは建物の問題です。

第一は膨大な数の被災建物の下敷きになっていた人々の救出を優先しなければならず、初期消火が後回しになったことです。市民による救出活動により多くの人々が助け出されたことから、これが大切な教訓に数えられていますが、一方でこの活動が火災への初期対応を後回しにせざるをえない状況を生みました。これも建物の耐震性が高く被災建物の数が少なければ、両方の問題が解決できたのです。

第二は被災建物の中や下からの出火に対しては、素人による対応は非常に難しいということです。三つ目は多数の被災建物によって道路閉塞が発生し、火災の現場に近づけない状況が多数発生しました。そして最後に、残念ですが、防災意識が低く、同時多発の震後火災も通常の火災同様、消防士が来て消火してくれると思いき、初期対応が遅れてしまったことが挙げられます。

最後の4つ目は教育でどうにかなるでしょうが、残りの3つは建物の問題を解決しないとどうにもなりません。

阪神・淡路大震災の事例から、建物が壊れると初期出火率が大幅に増えるということがわかっています。実は1923年の関東大震災のときも同じでした。震災後に、地震よりは火災のほうが怖いとか、建物の耐火性や消火設備の向上、街の防火対策の推進が叫ばれましたが、延焼火災の背景には揺れによる被災建物の問題がありました。私の研究室による揺れによる建物の被害と延焼火災の関係を分析した結果からは、非常に重要な問題が明らかになりました。震度別の延焼火災の特徴を分析すると、建物被害の甚大な震度の大きな地域は地震の直後から燃え出し、建物被害の小さかった低震度のエリアは後から延焼しました。しかもそれぞれの地域を焼いた種火がどこから来たのかを調べると、建物被害の大きな地域は自分の地域から発生した火によって焼け、震度の小さい地域は他の地域で発生した火によって焼けていることがわかりました。建物の耐震性が高く建物被害率が低くなれば、初期出火率は大幅に減ります。また仮に出火しても、初期消火活動の条件が良くなるので延焼火災になることを防ぐことができたことが定量的に証明されたのです。

地震防災対策として最優先すべきことは何か？

阪神・淡路大震災の際には、地震後の延焼火災による犠牲者、仮設住宅、ゴミ処理、被災者の心理的な問題や孤独死、地域の経済活動の低下、復旧・復興期の諸問題など、様々な問題が指摘されました。これらの問題への対策は、対処療法としてはもちろんやった方がいいのです。しかし、個々の問題の発現理由とその個別対策を議論する前に、発現した各種の問題の根本的な原因は、地震直後に発生した大量の構造物被害と、これを原因として生じた多数の人的被害であった

ことにもっと注意すべきです。

兵庫県南部地震では、地震直後に 25 万棟の建物が全半壊し、その影響で 5,500 人が亡くなりました。建物に対する事前対策を講じることで、25 万棟の全半壊建物の数を 2 万棟に、5,500 人の死者を 500 人にできれば、先ほど指摘したような様々な問題の影響は、大幅に小さくなったはず です。

2004 年に発生した新潟県中越地震は、これを再確認させた地震ともいえます。震度 7 を記録した中越地震の地震動はとても激しいもので、兵庫県南部地震と比較しても、勝るとも劣らないものでした。しかしこの地震による被害は、通常大きな被害の出る震度 6 + や震度 7 地域では、兵庫県南部地震の際の被害に比べて大幅に小さかったのです。被災した建物の多くは、老朽化が進んだ一階が店舗や車庫に利用されて壁量の少なかったもので、いわゆる豪雪地帯の仕様になっていた建物の多くは、次のような理由から地震に対して非常に強い構造物になっていました。

「重い積雪に耐えられるように、太い柱や梁をもった家が多かった」

「防寒のため、窓などの開口部が少なく、結果的に壁量が多い建物になっていた」

「積雪を屋根に載せておきたくないので、屋根材としてはスレートやトタンなど軽い材料が使われることが多く、瓦屋根に比べて屋根の質量が大幅に軽かった」

「冬季の地盤の凍結や積雪を想定して、大きく強固な RC の基礎を持つ家が多かった」

「寒冷地であるため、シロアリの被害が温暖な地域に比べて少なかった」

最後の理由は別にして、それ以外はどれも地震を意識した対策ではなかったわけですが、結果的に建物を地震に対して強くし、揺れによる建物被害を大幅に減らしたのです。結果として倒壊建物による犠牲者が大幅に減り、相対的に重要度が上がってきた問題がありました。マスコミが盛んに取り上げたエコノミー症候群の問題などはその典型です。今見えていることだけを対象として考えるのではなく、因果関係を十分踏まえて現象を捉え、対策を検討しなくてはなりません。

現在の日本の地震学的環境

わが国は、北米プレート、ユーラシアプレート、フィリピン海プレート、太平洋プレートの 4 枚プレートが衝突し、複雑に重なり合うところに位置しているために、地震が頻発する地域なのです。世界全体のわずか 0.2% の面積の日本で、世界全体の 10% を越えるエネルギーの地震が発生しています。特に地震学的に活動度の高い時期を迎えている最近 (1995 年以降のデータによる) では、世界中で発生したマグニチュード (M) 6 以上の地震の実に 20% 以上が日本とその周辺で起こっています。

1978 年に地震学者たちが今後地震観測を強化すべき地域を国内で 10 か所選びました。20 数年を経て確認すると、いちばん心配していた「東海」と「南関東 (首都圏直下型)」を除いて、8

箇所です。実際に地震が発生していることがわかります。その的中率は実に 80% です。

「数日後とか明日に地震が起きる」というような直前地震予知はまだ難しいかもしれませんが、長期予測の精度は十分高いことがわかりいただけると思います。20 年、30 年という時間スケールで今地震学者たちが言っていることは、それを信用して対処していかないと大変なことになるという意味です。

では現在、地震学者たちは日本の地震活動についてどのように見ているのでしょうか。先ほどもお話したように、現在わが国は地震学的に活動度の高い時期を迎えています。今後 30~50 年間に、M 8 クラスの地震が 4、5 回わが国を襲うと考えられています。兵庫県南部地震や、今心配されている首都圏直下地震などの M 7 クラスの地震は、その 10 倍の 40~50 発の規模で起こるでしょう。ではこれらの地震によってどれだけの経済的な被害が出るのかというと、中央防災会議では首都圏直下地震と南海トラフ沿いの地震を対象として、200 兆円ほどの被害額を積算していますが、私は 30 年確率 99% と言われている宮城県沖地震沖地震などの他の地震も含めて、300 兆円以上になると試算しています。仮に 30 年で 300 兆円ですと、年間 10 兆円の被害規模になります。これは私たちが兵庫県南部地震で失った直接被害額に相当します。今後 30 年間連続して、兵庫県南部地震規模の被害を受け続けるような状況だということです。

物的な被害はどのくらいになるのでしょうか。たとえば建物被害に関しては、南海トラフ沿いの一連の地震と首都圏直下地震で、全壊・全焼のみで 200 万棟の建物が失われます。世帯数でいえば、350 万世帯から 400 万世帯が住家を完全に失ってしまう状況です。兵庫県南部地震の被害は、全壊・全焼は合わせて約 11 万棟ですから、その 20 倍のスケールの地震災害ということです。このような状況を踏まえて、今、私たちは何をしなくてはいけないのか、これが今日の私たちの課題なのです。

防災上できること

我々が防災上できることを整理すると、①抑止力を高める、②適切に備えてうまく対応する、③復旧・復興戦略をもつという 3 つになります。②の備えと対応を分ける場合もありますが、いずれにしても、この 3 つか 4 つに大別できるのです。

日本人は「関東大震災」や「阪神・淡路大震災」を例にするまでもなく、物理現象としての台風や地震も「災害」と呼び、それが社会に与える負のインパクト(障害)も「災害」と呼んでしまっ

て混乱することが多いのですが、英語ではこれら 2 つは基本的に分けて考えられています。物理現象としての地震や台風は「ハザード (hazard)」といいます。ハザードは私たちの社会がもっている抑止力(これをミティゲーション (Mitigation) といいます)を超えない限り、ハザードはハザードのまま、つまり大雨は大雨のまま洪水にはならないわけです。ところが相対的にハ

ハザードが抑止力を超えてしまうと、このとき初めて「ダメージ (damage)」や「ディザスター (disaster)」という概念になります。抑止力を超えたハザードをそのままにしておくと、その影響がどんどん波及するので、ここで事前の備えに基づいた事後対応が必要になります。これが英語でいう「プリペアドネス (preparedness)」とか「ディザスター・レスポンス (disaster response)」というものです。しかし、それだけでは元の状態には戻りませんし、もっといい状態にも直せないで、そこで重要になってくるのが「最適復旧・復興戦略」です。

まず、生き残ること

「抑止力を高める、うまく備え適切に対応する、最適な復旧・復興戦略をもつ」の3つの事柄をバランスよく講ずることにより、災害を最小化できます。それにはいろいろな分野の人々の協力が必要です。また、発災後に急に対策を講じることは無理なので、先ほどのような対策は災害が起こる前にきちんと準備しておくことが重要です。

以上は理想的な対策の話ですが、防災対策の3つの中で最も重要なものは何かというと、それは抑止力であり、あるレベル以上の抑止力をまず確保していただきたいのです。なぜならば、最低限の抑止力がないと、どんなに優れた事後対応システムや復旧・復興戦略を持っていようが、地震の最中と直後に発生する大量な構造物被害とそれを原因として生じる多数の犠牲者を減らすことはできないからです。さらにまさに地震直後のこの時点で、事後対応で対処しなくてはいけない仕事の質と量が厳しいものになってしまうので、対応が後手後手になるのです。地震の後にどのように、被災者を助けるかを議論する前に、被災者にならないための対策をまず考えるべきです。

私はアンケート調査で被災地の状況を調査し、これを発表するマスコミや研究者の皆さんに言い続けてきたことがあります。それはアンケート調査による教訓は、確かに被災者の声の集積ですが、その声は災害で亡くならずにすみ、しかもアンケート調査に答えられる状況にある人たちだけの声だということです。言い換えると、アンケートやインタビュー調査では、その災害で亡くなった人の声は聞いていないということです。あなた自身が亡くなったご本人だとしたら、何を最大の教訓として自分の大切な身内や仲間たちに伝えたいですか。「のどが渴いて大変だった、避難所の運営法を考えておくべきだった、トイレの数が足りなかった」などといいますか。これらは忘れてはいけない問題ではありますが、その前にやらなくてはいけない最優先の課題は他にあります。

「生き残る」ということが最も重要なことではありませんか。そのためには何をすべきか。事後の対応や対策は、生き残って初めて意味を持つのです。

言われてみれば当たり前のこのようなことがなぜ十分認識されていないのでしょうか。実はこ

れが、適切な事前・最中・事後の防災対策がうまく整備されない最大の原因にもなっているのです。そしてその背景には、「災害イマジネーション能力の低さ」が存在しています。

「災害イマジネーション能力」とは何か

「災害イマジネーション能力」とは何かというと、災害発生時とその後の時間経過にともなって、自分の周辺で何が起こるか、その状況下で何をすべきかを具体的にイメージできる能力です。

世界各地の地震被害の現場に立ち、その実態を見てきた私の考える防災力向上の基本は、発災からの時間経過の中で、自分の周辺で起こる災害状況を具体的にイメージできる人をいかに増やすかに尽きます。効果的な防災対策は、「災害状況の進展を適切にイメージできる能力」に基づいた「現状に対する理解力」と「各時点において適切なアクションをとるための判断/対応力」があってはじめて実現するのです。イメージできない状況に対する適切な心がけや準備などは無理です。現在の防災上の問題は、社会の様々な立場の人々、すなわち、政治家、行政、研究者、エンジニア、マスコミ、そして一般市民が、災害状況を適切にイメージできる能力を養っておらず、この能力の欠如が最適な事前・最中・事後の対策の立案と実現を妨げている点にあります。

防災教育はこの能力を高めることに貢献しなくてはいけないのですが、現在は教育プログラムを作っている側も「災害イマジネーション」能力がないので、適切なプログラムを作ることができないのです。だから、「グラッときたら火を消せ」的なものになってしまっているのです。

災害状況の具体的なイメージを助ける環境整備として

災害状況を具体的にイメージするために、私たちは次のような環境整備を考えています。第1は過去の災害事例や経験を有効活用するための環境整備です。第2は、未来の災害を適切に予想できるようにする環境整備です。そして3つ目は、災害は想定や予定どおりに発生し、推移していくわけではないので、災害状況を素早く正確に把握するための環境整備です。それを踏まえて、事前対策の効果的な推進、そして適切な災害対応を実現するための次世代型防災マニュアルを整備しています。

このようなシステムを作成する上でまず重要になるのは、過去に実際に発生した災害(発生直後のみならず、復旧・復興期までの状況)とその対応記録(同様に直後から復旧・復興期まで)のデータベースです。ただしこのデータベースは、過去の実際の災害経験としては重要ですが、災害は対象地域の地域特性や発災時の季節や天候、曜日や時間など、さまざまな環境や条件の影響を強く受けるので、異なった地域や時間(時代、季節や発生時刻)での発災を対象とした場合には、これをそのまま鵜呑みにすることはできません。条件に応じた状況の変化を見た上で、教訓の一般化、総合化、普遍化をしておくことが不可欠です。ここに災害状況をシミュレーションできる環境整

備の重要性があるのです。そして、条件が変化したとき、自分の周りでどのようなことが起こるかをシミュレーションし、その結果を映像や音、振動などの五感で体感していただくことが、災害イメージング能力の向上につながります。

ここではシミュレーションシステムの具体的な事例を2, 3紹介します。災害イメージングの乏しい人を対象に、地震時のあなたの部屋、あなたの家、あなたの街がどうなるのかを疑似体験してもらう仕組みです。

まず過去に実施した実物大の住家の振動台破壊実験の様子をお見せします。耐震性の違いによって、地震時の建物の挙動が全く異なることが映像で見えていただけます。耐震性が高ければ、建物は壊れません。窓ガラスが外れて落ちるような現象は見られるので、ガラスの飛散防止フィルムがあれば良いということがわかります。また耐震性が高くても家具の転倒防止措置をしておかないと、家具が倒れたり、扉が開いて中の収容物がばらばらと落ちてくる様子がわかります。

1981年以前の耐震基準で建設された耐震性が不十分で地震に対して危険性の高い既存不適格建物を実験したものでは、わずか6, 7秒で完全に崩壊することがわかります。この状況下では、逃げ出すこともできないし、レスキューが来てくれてもその前に亡くなってしまうことも容易に理解できます。現在の地震防災上の最大の問題は、これと同様な既存不適格建物が全国に1,000万棟以上存在し、この建替えや耐震補強がうまく進んでいないことです。

ところで、これらの実験は過去に実施されたものですし、他人の家を使って行われたものです。もっと自分の問題として考えていただくために、私の研究室では、自分の家が地震時にどうなってしまうのかをコンピュータシミュレーションで見てもらえる仕組みを作っています。事前の検討から、軸組み、合板壁、石膏ボード壁、筋交いの挙動など、建物を構成する各構造要素の地震時の挙動が実験とコンピュータシミュレーションでよく一致することを確認したうえで、過去の建物模型実験の結果とコンピュータシミュレーションが一致することを確認します。その上で、あなたの家をコンピュータで作成し、それに過去の地震動や将来予想される地震動を作用させて挙動を確認するのです。現時点では耐震性が不十分な家の持ち主が、耐震補強の実施を検討するような場合に、耐震補強の前後で、挙動が大きく変わり、補強前は完全に崩壊するが、補強したあとは軽微な被害だけで、崩壊は逃れられることが自分の家を対象としてわかるのです。

家を崩壊させるほどの激しい揺れではなくても、家具を代表とする室内のインテリアが激しく揺れて住民の安全性を脅かすような状態はいくらでもあります。むしろ発生頻度はこちらの方が高いわけです。そこで、次にご紹介するのは、地震時のあなたの部屋の中の様子です。木造とか、鉄筋コンクリート造とかの自分の家の構造タイプ、何階建ての何階に住んでいるのか。部屋の大きさや家具のレイアウトなどを決めると、自分の部屋がコンピュータの中に再現されます。このモデルルームに、建物の応答によって増幅された、あるいは免震ビルなどでは低減された揺れが

床の応答となって入力されるのです。畳やフローリング、じゅうたんなどの床の材質の違いや、転倒防止装置の有無、出入口やベッドの位置と家具のレイアウトの関係などから、地震時の室内の様子が大きく変化することがわかります。家具のレイアウトも間取りも同じ部屋がマンションの1階と7階と15階にあった場合に、室内の家具の挙動はどう違うのかなどが、簡単に理解できます。

次は自分の街です。今からお見せするシステムは、東京23区内の全ての建物をデータベース化し、建物一軒一軒のレベルの分解能で地域の地震危険度を見ていただくものです。好きな住所を選んでもらうと、そこに飛んでいって、好きな高さから対象地域の危険性を見ることができます。最寄の広域避難所までのルートや距離などもすぐにわかりますし、対象地域の揺れによる建物の倒壊危険度や延焼危険度、避難危険度などを見ても行うことができます。また、避難所や病院、交番や水の補給所などの位置も示されているので、災害時にどこに行けばいいかわかります。GPS付の携帯電話を持っている人であれば、この空間のどこに自分がいるのかがわかるので、地理に詳しい地域でなくてもスムーズに行動できる可能性が高まるでしょう。

災害イメージング能力を培うには

災害イメージングを向上させるために、ここに示す表を使って自分の日常生活を対象として、具体的に災害状況を考えてもらう方法があります。この方法は「目黒メソッド」と呼ばれる方法です。この表の縦軸は1日の時間と各時間帯の行動パターンであり、「何時に起床して、朝の支度・朝食をとって、どんな手段でどこを通過して、どれだけの時間をかけて通勤して、会社ではどんな仕事をして、…そして何時に床に着く」という具合に、典型的な1日の行動パターンを詳細に記載してもらいます。この時に、住んでいる地域や会社周辺の環境、住家や会社の耐震性、立地条件や屋内の家具の構成や配置、家族構成（高齢者、災害時要援護者、妊婦や赤ちゃんはいるか）やメンバーの時間帯別にいる場所や行動パターンなども考えてもらいます。

各行動パターンの時間帯に、兵庫県南部地震のような激しい揺れを伴う地震が、あなたを襲ったと仮定します。地震発生から、「3秒後、10秒後、30秒後、1分後、2分後、…、○時間後、…、○日後、…、○週間後、…、○ヶ月後、…、○年後、…、10年後」まで、それぞれの時間帯に自分の周辺で起こると考えられる事柄を1つ1つ書き出してみるのです。

何が起こるのか想像できない人がほとんどです。適切に書き出せたと思っている人でも、実は全くおかしなことを平気で書いてしまっていることも多い。災害時の状況を適切に記述できる人は非常に少ないのです。防災の担当者でも平気でおかしなことを書いてしまう。この点が大きな問題なのです。人間はイメージできない事柄に対しての適切な心構えや準備など絶対にできないのです。

ある自治体の防災関係者にこの作業をしてもらったときの話です。「朝の通勤時間帯 30 秒後。激しい揺れで電車が止まった。窓から外を見ると、あちらこちらで家が壊れ、煙が出ているところもある。自分は車内のパニックを抑える努力をした。」と書かれた人がいました。これはどうでしょうか？

他の方々にも一緒に考えてもらいました。「まあ、そんなところかな。」となったわけですが、本当にこれでいいのでしょうか。とてもじゃないですが、このような状況にはなりません。平時の通勤時間帯の満員電車を思い出してください。1 m²に 10 人以上もの人が乗っていて全く身動きができない状況ですが、運転手さんがちょっと変なブレーキをかけると、車内ではどんなことが起こるのか。満員の乗客が激しく揺られたり、押されて倒れそうになったり、もう少しで将棋倒しになるところだった、というような経験を皆さんも 1 度や 2 度はお持ちでしょう。しかしあの状況は、車両の外から見ていれば特に何も起こっているような状態ではありません。ところが震度 6 強になると電車は脱線し、震度 7 では客車が台車からはずれて横転するような状況下になるのに、そんな満員電車の中で自分がどのような状況になっているかということが全くイメージできず、「窓から外を見ると、多くの壊れた家や煙が見える。自分は車内のパニックを抑える努力をした。」となってしまうわけです。これが現在の我々の災害イメージネーションです。

災害時に自分の周辺で何が起こるかを、時間の経過や条件の変化に伴って具体的にイメージできる人間をいかに増やしていくかが、防災の基本であると私は考えています。具体的に災害像をイメージできているにもかかわらず対処をしない人。実際はこのような人はほとんどいませんが、仮にいたとして彼らは覚悟のできている人です。専門家の使命は、災害の実態をイメージできないために準備せず、結果的に被害を被ってしまう人を減らすことであると考えています。

地震の発生時刻の違いで大きく変化する状況ととるべき対応

表の全てのマスを何とか埋めたとしましょう。この作業を通じてまず認識してもらいたい点は、地震の発生時刻によって自分の周辺で起こる事柄が大きく変化することです。そして季節や天候を特定しないと状況が正しく評価できないことです。

次にそれぞれの出来事に対して、

「あなたは何をしなくてはなりませんか？あなたに求められるものは何ですか？」

と問いかけます。

そしてまた同様の表を使って、それぞれのマスを埋めてもらいます。

次に、

「それを実行するためには何が必要ですか？」

「今の状況で、それは入手できそうですか？準備できていますか？」

「できないと思われる場合、それはなぜですか？」

「ではどうしましょう？」

というように問いかけを続けるのです。

一通り考えてもらった後に、具体的に災害がイメージできたかどうかを尋ねます。一連の作業を行う前に比べたら、皆さんかなり具体的に災害のイメージを持つことができるようになっていきます。ただしまだまだ不十分です。次のような質問で、「あっ、そうか」となるわけです。

表を見ながら、

「その時間帯に書かれていることは、夜、しかも地震後は停電する可能性が高いので、暗闇の中で作業となりますが、その点を認識していますか？」

「家族には、けが人が出ましたか？想定上、出せましたか？亡くなった人はいませんか？」

「なぜあなただけピンピンして、周りの被災者を助けているのですか？」

「地震の3日後は、お葬式ですよ。認識できていますか？」

「大規模な地震の際には対応は長期化しますが、日常業務の年間スケジュールとの関係は把握していますか？」

この辺まで来ると皆さんかなり本気になってきます。自分の日常生活をモデルとしているので、当事者意識を持ちやすいのです。従来のテレビやラジオ、新聞や週刊誌などによる防災の教訓番組や教訓特集がなぜ皆さんの心に響かなかったのか。それはどれもが他人の話であったからです。ところが目黒メソッドでは表を埋めていく作業の途中では、いちいち自分の生活を意識しなくてはいけない仕組みになっているために、自分の問題として考えざるを得ないのです。イメージする作業の途中では、兵庫県南部地震など、過去の災害時の出来事を紹介しながら考えてもらうことで、より現実感が湧いてきます。

次に同様なシミュレーションを、季節や天候を変えてやってもらいます。するとこれらの条件によって大きく変化する事柄、それほど変化しない事柄が分かるのです。

自分が置かれている立場、しなくてはならない事柄が具体的に見えてきます。そして尋ねます。

「さあ、本当に大切なのは何ですか？これからやるべきことは何でしょう？」

これらの作業を「個人でまず」、「次に家族やグループで」実施すべきであることを強調します。繰り返しになりますが、具体的な災害をイメージできない人が、災害に対して適切な心構えや準備ができるはずがないのです。

個人としての2面性(多面性)の把握と十分な理解

一連のシミュレーションを通して、皆さんは、防災や危機管理とは、誰もが常に考えなくてはならないことであり、他人任せにはできないことを認識し始めます。自分はいつも「守ってもら

う側」と考えている圧倒的に多数の一般市民が、例えば家庭の若い主婦が、家に小さな子供と自分しかいない時間帯に地震に襲われれば、自分が「守る立場」にならざるを得ないことを実感します。自治体の防災関係者が、職員として住民を「守る側」にある時間が、1日8時間勤務、週休2日、その他の休暇、と考えていくと、時間的には自分の持っている時間全体の20パーセント程度であることに気づくのです。他の住民同様に被災する可能性と、防災職員として活動できない状況の多さを実感します。自分自身が負傷した場合、幸いにして自分は大丈夫でも自宅が倒壊したり、家族が負傷・行方不明となった場合など、いくらでも考えられます。

社会の一員としての私たちには、それぞれの立場で、状況に応じた個人としての2面性(多面性)があります。「社会での顔と私人としての顔」、「守ってあげる側と守ってもらう側」、「つくってあげる側とつくってもらう側」、「提供する側と受け取る側」、このような相反する2つの側面を、立場と時間によって、自覚の有る無しに関わらず、巧みに使い分けて生きているのです。この立場で変わる「すべきこと」と「ニーズ」の把握、双方の立場に立った対策の立案が重要なのです。

ところが、「対策の立案」というと、私たちは急に公的な、社会的な存在としての一面にのみ立った思考をとり始めてしまいがちです。この点に注意しないと、「受手側の期待、求められるもの」の把握困難に陥ってしまいます。逆に「サービスの受手側」としての自覚しかない人々にとっては、「地域社会の実力/耐力と自分達からのリクエスト」のアンバランスさに気づけないという状況を生んでしまうのです。

行政の防災担当者に関して少し補足すると、彼らの口からは以前は良く「この情報はオープンにすると、クレームが出た場合に具体的な対応策がないから無責任になるので出せない。」などの言葉を聞きました。これは全く逆です。今日の社会では、情報があれば自分の判断と資金で何らかの対策をとることのできる人が大勢います。そのような人々から「行政が情報を出してくれなかったばかりに、自分でも可能な対策を講じることができないでいる間に災害が発生し、その結果として被害を受けてしまった。どうしてくれる。」と問い詰められた場合どう答えるのか？その間に対して何も答えられないことの方がよっぽど無責任であり、今後はこの種の訴訟が確実に増えていくと思われます。

行政の人達もいずれかの地域の納税者であり、既に説明したように一市民としての顔を持っています。その市民としての立場から考えて、自分のような立場の人間に何を期待するのか。その視点から対処法が適切かどうかを考える姿勢が今後益々重要になってくるのです。

災害時は健常者も要援護者になりうる

今日は災害時要援護者という言葉も出ましたが、私は健常者の人たちに「目黒メソッド」を複数回やってもらう際には、2回目には次のような問いかけを行います。

「あなたはメガネをかけていますね。あなたはコンタクトレンズですか。そのメガネやコンタクトレンズが地震の揺れの最中に紛失し、スペアも見つかりません」

「あなたは揺れの最中に、落下物によって右腕を骨折しました。あなたは左足を骨折しました」

「さあ、その状況でもう一度、『目黒メソッド』の表を埋めてみてください」

健常者であることを疑ったことがない自分が、すぐに要援護者になることに初めて気づく瞬間です。私は防災の議論をする際には、「健常者＝潜在的災害弱者、潜在的要援護者」という概念をもって欲しいと言いつけています。

この話を海外でもします。そのときには、「健常者（エイブルド・パーソン：abled person）」を「テンポラリー・アンディスエイブルド・パーソン（temporary un-disabled person）」と説明すると、皆さん非常によく理解してくれます。障害のある人を「ディスエイブルド・パーソン（disabled person）」と言います。健常者は障害のない人ですから、ディスエイブルではない人、つまり un-disabled person です。しかし、いつ、なんどき、障害のある人に転じるかわからないという意味を明らかにするために、「今、たまたま、一時的に」障害のない状態にあるだけの人と言う意味で、テンポラリー（temporary）をつけているわけです。

上のように考えると、健常者とは今たまたま障害をもっていないだけで、いつ、なんどきサポートを受けなければならない立場になるかわからない存在ということです。そう考えると、見えてくる世界がまったく変わってきます。健常者の視点しかない人は、バリアフリーの問題など自分の問題とは考えられません。しかし「健常者＝潜在的災害弱者、潜在的要援護者」の概念を持てば、自分の問題として考えられます。福祉の問題と防災の問題は一緒に行ったほうが合理的だということもすぐに気づくのです。

地震が起こるまでの時間の活用

「目黒メソッド」のような方法で発災からの時間経過にともなって自分の周りでどのようなことが起こるのかをイメージできるようになると、今度は逆に地震発生までの時間が与えられた際に、その時間をどのように活用することが将来受けるであろう地震による被害を最小化することにつながるのかがわかります。すなわち、災害状況の進展をイメージできることにより、初めて現在の自分の地震防災上の問題を認識できるのです。現在の自分の問題がわかれば、地震までの時間を有効に活用してその問題の解決に向けた努力が可能になります。この努力が将来の被害を大幅に軽減するでしょう。しかし、完全に問題を解決することは通常は不可能ですし、思いもしなかったことが起こるのも災害の常です。そこで実際に地震が起こってしまったからは、その季節や発災時刻、天候などを考慮したうえで、時間先取りで自分が直面する状況をイメージするわけです。この時間先取りのイメージによって、自分が直面する状況を少しでも改善する行動がそ

の都度できるのです。こうすることで、事前の抑止力や備え、事後の適切な対応が可能となり、地震被害の最小化が実現するのです。

考えてみてください。地震が起こるまでの時間と地震直後の時間では、どちらのほうに余裕がありますか。言うまでもなく、地震が起こるまでの時間でしょう。ところがこれまでは、その時間を有効に活用することに言及しないで「グラッときたらすぐ〇〇やれ」ばかりを言ってきました。これではいけません。さらに地震発生までの時間が、1分とか30秒以下というように短い時間になった場合には、自分が何をしているときの1分であれば、30秒であれば、10秒であれば、その時間をどのように防災に活用できるのかを事前に考えておいてもらうことが重要です。これが「緊急地震情報」の活用できる時間帯なのです。

地震が起こると震源からP波、S波、表面波などの波が周辺に放たれます。縦波であるP波は波動伝播速度が最も早く、通常皆さんは地震時にこれを上下の揺れとして感じています。S波は構造物に被害を及ぼす横揺れの波で、P波よりも速度が遅い地震波です。表面波はS波よりもさらに速度が遅く、高層ビルや長大橋、大直径のタンクなどに影響を及ぼす周期の長い地震波です。

現在、わが国では地震計が国中にたくさん配置されています。どこかで地震が起こると、まず速度の一番速いP波が最寄の地震計で検知されます。現在の技術で、P波の到達から約4秒間で、そのP波を発生させた地震がどこで起きたどの程度の大きさのものがわかるようになりました。地震の場所と大きさがわかれば、場所ごとにどの程度の揺れがいつ到達するかが計算できます。すなわち、最寄の地震計でP波が検知されてから4秒後の時点では、まだS波や表面波は到達していない地域がたくさんありますので、その人たちには、実際に大きな揺れが到達する前に「〇〇秒後に、震度△△の揺れがあなたを襲います」という情報を出してあげることができるということです。これを有効に活用するための研究と普及活動を現在進めています。

学校や工場などでも実証実験を行っています。教室の黒板の横に緊急地震情報を表示する装置をおいて、「これが点滅し音が鳴ったら、とにかく机の下にもぐって身の安全を確保するように」と生徒さんたちに教えます。事前の訓練を繰り返すと、子供たちは、2秒で約3分の1が、5秒間あれば100%の子どもが机の下にもぐれるようになります。このような「緊急地震情報」の意味と効果的な利用法の事前周知、訓練を含めた利用体制ができていれば、「緊急地震情報」のあるなしで、地震被害に大きな差が生じることを証明する実験を行っています。

東海地震を対象とした静岡県での検討からは、「昼の時間帯で全県民が起きている」、「訓練が行き届いている」などの理想的な条件下では、「緊急地震情報」のない条件で死亡してしまう方々の8割が、少なくとも死亡からは逃れられるという結果も出ています。この数値は、発災が夜であったり、県民が利用法を理解していないなどの条件によって、どんどん下がってしまうわけですが、効果的に活用すれば防災上とても大きな意味を持つシステムだと思えます。

生き残るための事前努力を

最後に今日の話をもとめます。現在わが国は、地震学的にとっても活動度の高い時期を迎えており、近い将来に数多くの大地震がわが国を襲います。これらの地震による被害は、このままでは巨大なものになると予想されます。地震では、激しい揺れの最中に、そして直後に、多くの方が亡くなります。その原因は住んでいる建物の被害です。

皆さん、まず生き残るための事前の防災対策を考えてください。そのための第一歩として「災害イメージーション」を高めるトレーニングをぜひやってください。いろんなことに気づくはずで、地域社会全体として、平時からの相互支援体制を実現しておくことの重要性にも気づくでしょう。その際に健常者の皆さんには、「健常者＝潜在的災害弱者」という概念を持っていただきたい。そうすることで、要援護者向けの支援システムは、自分を支援するシステムでもあることがご理解いただけるでしょう。また要援護者の皆さんには、支援を受けやすくする環境の実現に、今まで以上に協力して欲しいと思います。要援護者の皆さんの周りには、皆さんを助けたいと思っている方々が大勢居られます。しかし、その人たちが皆さんの情報をうまく入手できなくて困っています。個人情報保護などの問題があるからです。もし皆さんが、災害時に不利な状況におかれるかもしれないとお考えになるなら、皆さんの情報が事前に提示されていれば自分が災害時に支援を受けられる確率が高まる、またそうありたいとお考えになるなら、積極的に情報提示に協力していただくことが重要だと思います。

そしてさらに、現代の先端科学技術によって、皆さんの場所が激しく揺れる前に、「〇〇秒後に、震度△△の揺れがあなたの地域を襲います」という情報（この情報を緊急地震情報といいます）が提供できるシステムが実現できました。この緊急地震情報の有効活用は地震防災上非常に重要です。特に災害時要援護者の皆さんや皆さんを支援しようとする人たちにとっては、一般の方以上に意味を持つ情報だと思います。目黒メソッドなどを通じて、どのような利用法があるのかを検討いただくとともに、ぜひ積極的なご活用をお考えいただきたいと思います。

ご清聴、どうもありがとうございました。

■ディスカッション

藤田 午前中からお話をお聞きして気がついたのは、障害者が抱える防災の問題は、一般の避難体制の問題と同時に考えていかなければならないということです。目黒先生のお話にもありましたように、健常者であってもいつ障害者になるかわからない。したがって障害者の問題は健常者や社会全体の問題であると考えていたところでした。

丸山さんには、先ほどずいぶん突っ込んだお話をいただきましたが、私も2月のシンポジウムに参加した際に「もう古くなったマニュアルはいらない」と爆弾発言をして、皆さんから非難の言葉もいただきました。こういった多くの意見をもとに、これから各地でマニュアルができていくのだらうと思います。丸山さんが今お考えになっている「手上げ方式」から始まって「同意方式」までの要点を、もう一度かいつまんでお話いただき、これから各地でマニュアルをつくるにあたってのポイントをもう一度お話しいただければと思います。

防災マニュアルをつくる際のポイント

丸山 私も形だけのマニュアルは必要ないと思います。マニュアルはいかに心を込めてつくるか、ということが非常に重要だと思います。作成する過程でそれぞれの役割、位置づけが整理されたものが生きたマニュアルであると思います。我々がそのような災害のマニュアルを作成する際に、まず現状はどのような状況であるかということ把握しなければ前に進んでいけないと思います。その一つが、災害時要援護者の方々地域にどのような状況でいらして、どのような支援を必要としているかということです。

私は先週気仙沼で「防災とトイレに関するシンポジウム」に参加させていただきました。トイレは災害時には非常に難しい問題だと思います。これについては100点満点を目指すのではなく、20点でも30点でも、少しずつ積み上げていく課題ではないかと考えています。

災害時要援護者対策も同様だと思います。まずは、どこに要援護者がいてどのような支援を必要としているのか、ご本人から明らかにすることだと思います。そのうえで避難勧告や避難準備情報を早く知らせ、自分で避難できるのか、避難行動の支援を必要とされるのかとか、こういうことを明らかにしていくことだと思います。避難の担い手がどのような状況にあるのか、まず地域の防災力がどのような状況になっているのかという現状をつかみ、そのうえで課題に対する対策を一つひとつ積み上げていくことが必要です。非常に地道な作業ですが、重要なことです。

藤田 100の災害があれば100の対策が必要であると言われていています。一つのマニュアルですべてが解決するということはおそらくないと思います。神戸の震災と中越地震とではパターンが大

大きく違うところもあり、一つのマニュアルでクリアできることはないと思います。

自己評価できるマニュアルを

目黒 マニュアルのことで発言させていただきます。私は危機管理や防災マニュアルの研究もしています。政府や地方自治体、大手ライフライン会社などのマニュアル作成を手がけていますが、その過程では現在のマニュアルの問題点の分析も行っています。それらの経験を踏まえて、現在の世の中のほとんどのマニュアルが使えない理由と、私の提案しているマニュアルについて述べさせていただきます。

マニュアルが使えない最大の理由は、お上主導でつくられているからです。ですから、現場ごとに異なる状況の把握が十分できないし、責任の所在がはっきりしない。個々の項目を見ても具体的なアクションがわからない。代替案の記載もない。仕事の流れも見えないし、仕事の量の議論は全くなされていない。分厚い紙のマニュアルでは、検索性も更新性も悪く、そもそもそのマニュアルの良し悪しなどは皆目検討が付きません。

このような問題点を踏まえて、私が提案しているマニュアルには、次のような機能を持たせています。皆さんが現在お持ちのマニュアルが、どれだけ「いいか、悪いか」自己評価できる。つまり「自分たちのマニュアルはこんなにひどいものだったのか」がわかる機能です。それから、「あなたが誰で、いつ、どこで、何の目的で、そのマニュアルを使うか」といった条件に応じて、あなた用のマニュアルがその場で編集され提示される。たとえば、あなたが自治体の首長であれば、発災からの経過時間に応じて、首長がしなければならない仕事を、その種類や内容別に、一連の仕事の流れがわかるように示されるとともに、具体的なアクションの内容も簡単に見ることができる。もちろん仕事の内容や量は、災害の規模や季節などの条件で変化する。そして、マニュアルの利用者が、自分の組織や地域の問題点を把握しながら、それを解決する手段として、自分たちでマニュアルを作成できるとともに、気がつけばそのマニュアルはどんどん自己進化していくというマニュアルです。ですから、私の提案するようなマニュアルの重要性に気づいた大手ライフライン会社や自治体などは、すでにそのようなマニュアルに書き換えています。長岡市にも、「今の対策マニュアルの分析をしてみませんか」と申し上げています。今後行政サイドの方々が協力してくだされば、私の提案するマニュアルが当地でも実現していくのではないかと思います。

藤田 樺沢さん、行政主導でつくられたからよくないというご指摘が目黒先生からありましたが、いかがですか。

マニュアルづくりは地域づくり

樺沢 私も今日、県の作成した地域防災計画をもってきました。平成14年に修正を加えた震災対策編です。災害予防対策とその後の災害応急対策の部分ですが、確かに阪神・淡路大震災を受けた反省の部分は盛り込まれています。たとえば要援護者支援という観点も盛り込まれています。

今回市町村と私ども県と整合性をとって計画を作成しています。県の所管の施設については連絡などのマニュアルがかなり機能していると考えていますが、在宅の大半の方々を市町村と県が把握するのは難しいことです。市町村で災害が起こったときに、職員が避難者の多い避難所に行き、それにかかりきりになってしまい、他がおろそかになったことが現実がありました。それを見直したとしても、まだ足りないのだろうと思います。

当然ですが、マニュアルどおりにはいきませんので、その部分も含めて見直す必要があります。目黒先生が言われたように、内閣府がつくったガイドプランの一番の対象者である障害者や要援護者の方々からの意見を積みあげ、このガイドラインに沿ってマニュアルをつくっていくこと、それは地域づくりにつながっていくのではないかと思います。生きた形で最終的に市町村が皆さんと連携をとりながらマニュアルをつくるのが、これからの地域防災計画になると思います。

藤田 防災マニュアルをつくるためのマニュアルが、また必要だという感じもしますが、今、目黒先生のご指摘を受けながら、マニュアルづくりは地域づくりという発言もいただきました。当事者、地域を巻き込んだマニュアルづくりが必要だというご指摘をいただきました。国としてもそのような考えで進められると理解してよろしいでしょうか。

丸山 避難支援プランでは、災害時要援護者の一人ひとりに、実際に避難支援の仕組みづくりに入っていただくこととなります。先ほど「同意方式」という形を申し上げましたが、一人ひとりから具体的にお話をうかがわないことには、具体的な仕組みづくりができません。そこで、まず最初に要援護者の方々に対して、このような取り組みをする必要性と重要性を認識していただかないといけないと実感しています。日頃から接していらっしゃる福祉関係者のご協力をいただかなければ、前に進まないと考えています。地道な積み上げ的な取り組みが、地域の防災力を高めることに直結していくものだと考えています。

藤田 障害当事者の声を多く取材されている新潟放送の山中さん。何かお考えがありますか。

自治体により違う情報発信基準

山中 避難情報、勧告、指示というお話が出ましたので、8月の取材のことをお伝えしたいと思

います。大水が出てまず「要援護者で家にいるのが不安な方は、避難準備情報を出します」という準備情報が出て、それから勧告、指示、命令となっていきます。この準備情報は、今のところ自治体によって基準が違います。たとえば三条市などは準備情報を出しましたが、その2日前に訓練をやっていたのでスムーズにきました。しかし、長岡市では避難所にいった人もあり、行かない人もありでした。この時点では要援護者でない人は行かなくてもいいわけです。それが徹底していなかったので「こんな程度で出すのか？」という声が出たりしました。長岡市と見附市は接していますが、情報を出す基準が違っているので長岡市は「出します」と言っているのに、道路一本隔てた見附市では「出しません」となっていて混乱があると思います。

まちづくりというところまでいくというのは、正しいことだと思います。何にかするときには、市民に基準の周知徹底が必要ではないかと感じています。三条の高齢者は「準備情報が出て本当によかった」という声が届いています。

藤田 今のマニュアルづくりについて目黒先生にもう少しお聞きしたいと思います。少し掘り下げたお話をおうかがいしたいと思います。

データベースとシミュレーションが重要

目黒 マニュアルは何のためにつくるのかを、まず皆さん真剣にお考えいただきたいと思います。多くの皆さんは、防災マニュアルは災害時に使うものだとして信じて疑っていないと思っています。これは間違いです。世の中にあるマニュアルで、実際に災害時に使われるものはどれくらいあるかをお考えいただければすぐわかると思います。90何%のマニュアルは、実際には一度も災害時には使われずに終わります。ではマニュアルは何のためにあるのか。マニュアルの最終目標は、そのマニュアルが必要となる時、つまり災害が起こるまでに、そのマニュアルを必要としない人間をどれだけつくれるかということです。警察や消防の方々が、現場にマニュアルをもって駆けつけるなどいうことはありえません。それでは迅速な対応が無理だからです。彼らは事前にマニュアルを必要としない状況を整備しているのです。

マニュアルで重要なのは、災害が起こる前に、関係するなるべく多くの皆さんが頻度高くそれを使い、具体的に防災力を向上できるようになっていることです。そのためには、事前にいろいろな対策をやっておくと、事後にやらなければいけない仕事的大幅に減ることをわかりやすく示す機能をマニュアルが持っていることが重要です。従来のマニュアルでは、この機能がないために、事前に何かをやるというモチベーションを誘発できないのです。

また災害対応においては、実際に災害やその対応の経験をつんでいくことが重要です。しかしかに災害大国日本と言えども、時間と場所を限ると、それほど高い頻度で災害が繰り返される

わけではないので、皆が実体験を積むことは不可能です。

ですからマニュアルは、過去に体験した災害や他の地域での災害経験や教訓を、うまく蓄積・共有・管理し、それを自分の地域や組織に合わせた形に変えて利用可能にする機能を持つことが求められます。これを教訓の一般化、普遍化と言いますが、この実現には二つの重要なポイントがあります。

既に少しお話した点ですが、適切なデータベースの整備と各種のシミュレーションの機能です。前者は過去の災害がきちんとデータベース化されとともに、皆さんが自分の対応をする上で、必要となる情報を自由自在に入手できる仕組みになっているかどうかポイントです。これに関しては現在、国の動きとして、「災害情報プラットフォーム」をつくる構想があります。この中には、霞ヶ関の各省庁をすべて結ぶ仕組みと、霞ヶ関と末端市町村を結ぶ2つの仕組みが考えられおり、私はその両方に関わっています。具体的には、各自治体の様々な部署の人たちが、発災前から発災後のそれぞれの時間帯別に、どんなことをしなければいけないか、そのためにはどんな情報がどの程度の精度で必要か、その情報を集めるのは誰で、それを管理するのは誰か、などの整理をしています。

この業務と情報の関係が整理されれば、情報はそれを日常的に管理する人が平時からアップデートして管理するとともに、災害時にはそれを業務として集めなくてはならない人が集め、管理者がその情報の持つ量や位置や時間の精度に注意しながら、コンピュータ上でこれをあらかじめ決められた箱に入れてさえおけばよいのです。あとは、情報ごとにあらかじめアクセス権をもらっているその情報を必要とする人たちが、適時データにアクセスしこれを活用して業務を行い、その結果をまたあらかじめ決められた箱の中に入れておくようにする。これを繰り返すだけになります。

災害時には、やらなければならないことがたくさんあるので、コンピュータが得意とする仕事はコンピュータにやらしてもらえばいいのです。例えば、災害の後に上位の行政は、市町村にとっての都道府県や国は、都道府県にとっての国は、下位の行政に災害情報を提出するように求めるわけです。この要求は既に過大な業務に追われている人たちに、さらに新たな業務としてのしかかります。また末端市町村が必要な分解能と都道府県や国が必要とする情報の分解能も当然異なります。このような業務こそ、「災害情報プラットフォーム」によって解決すべきものです。上位の行政は、自分が必要な時間に必要な情報にアクセスし、これを自分が必要な分解能で情報を統合して持っていけばいいのです。また「災害情報プラットフォーム」のような仕組みをつくることは、他の地域で経験した災害対応業務や教訓を、これまでに比べて各段に簡単にこれを共有できる環境を実現するメリットもあります。

重要なもう一つの機能はシミュレーションの機能です。災害の規模や様相は、ハザードの特質

に加え、地域の自然環境特性と社会環境特性から成る地域特性に強く影響を受けます。ですから、同じ地震が起こっても地域が変われば当然被害も変わります。

自分の地域を過去に起こったハザードや他の地域を襲ったハザードが、現在の自分の地域に起こったらどんな被害が発生するのか。季節や天候、曜日や発災時刻が変わったら、災害の様相はどのように変わるのか。事前の対策を進めておくと被害はどれだけ減らせるのか。多くの皆さんが実際に災害経験をつむことが難しい現実と、経験者においても条件によって様相が大きく変化する災害の特質を考えると、様々な条件で変化する災害の様相を数多く見ておくことが、防災上非常に重要なことがわかるでしょう。そのためにシミュレーションの機能が必要になるのです。

ここで説明したようなデータベースとシミュレーションの機能を持つことで、防災マニュアルは事前の活用性は格段に高まります。災害時に使えるか使えないかという視点ばかりでマニュアルを考えるのではなく、災害が発生するまでの時間を有効に活用して、総合的な防災力を向上させるためのマニュアルをお考えください。

■指定発言者からの発言

全国要約筆記問題災害対策委員 板東 敏子

本日午前中は障害者の立場から、午後は専門家の立場からの貴重なお話をうかがえて、とても勉強になりました。私の職業は介護保険のケアマネジャーです。また、ボランティア活動として、聞こえにくくなった方や聞こえない方で手話のわからない人に、話の内容を書きやパソコンで入力した文字にしてお伝えする活動をしています。

聴覚障害者への情報提供の要望

情報伝達する立場ですので、ふだんから使える仕組みとして行政に確立していただきたいと思っています。

一つは、聞こえない方や聞こえにくい方にとっては、音声の情報は無いに等しいのです。ですから、必ずすべての情報を文字化して伝えるということを、常日頃からお願いしたいと思っています。せっかく避難情報の準備情報が出て、それが市の有線放送や広報カーであったりしては伝わりません。ですからファックスや携帯メールでお願いしたいと思います。

昨年の新潟の地震では、ほとんどが携帯電話メールから情報を得ていました。これは会員間同士であったり、ITの企業に登録してあったメーリングリストからであったり、限界があります。やはり公の仕組みとして、情報は音声と文字の両方からという仕組みを確立していただきたいと思っています。

新しいメディアで何が役立ったかという、パラビジョンというテロップのようなシステムがありました。それを使ったり、文字が出てくるCS放送を流してもらったり、「見えるラジオ」を利用しました。パラビジョンは公で用意したようですが、それ以外は団体や企業で用意されました。避難所には常日頃からそういうものを公で置いておいていただいて、音声と文字が出てくるのが当たり前前の仕組みにしてほしいと思います。

2つめは、マニュアルについてです。それぞれの障害者団体や支援団体ではもうできていると思います。しかし、今回の災害のときに生かされたのでしょうか。樺沢さんからの話にもありましたように、在宅の人たちへの支援が不十分でした。

専門ボランティアにも災害支援コーディネーターを

一般のボランティアのコーディネーターはあるのですが、福祉の専門ボランティアにはありません。ですから専門のボランティアもそこにスペースをいただければ、障害者の事情に合わせた動きをふだんからしているので、行政と連携してかなり効率よく対応できると思います。障害者

サポートセンターといったような福祉活動団体と支援団体が、いざというときに使える拠点となるものをぜひつくっていただきたいのです。丸山さんがマニュアルを国から県に下ろすときに、それを入れ込んでいただきたいと思います。私たちは日頃から市町村にはお願いしていますが、まだ心ある人が対応してくれるという段階なので、よろしくお願いします。

丸山 先ほどから申し上げていますガイドラインの関係ですが、今年の3月にまとめ、3月30日の中央防災会議に小泉総理に報告しました。全国の自治体はこのガイドラインに沿った取り組みをしていただく通知をしました。特に重要な情報の収集部分については、防災基本計画に反映しているところです。先ほどおっしゃっていた障害者サポートセンターについては、ガイドラインに災害時要援護者支援班という形で盛り込んでいます。ガイドラインをつくって終わらせるのではなく、これが実際の災害時に機能するためには、やはり周りの障害者団体やいろいろな企業、機関、団体との連携なくしては困難です。具体的にどういうことができるのかを考えて、検討を深めてさまざまな自治体のお話をうかがいながらやっていきたいと考えています。

情報保障の関係については、私の住む千葉県流山市では、夏の光化学スモッグの情報をEメールで配信しています。そのような形で、現在携帯電話のメールを使った情報提供が全国的に進んでいると思います。もしまだだという市町村があったら、一度お尋ねになってみたらいかがでしょうか。そのような制度があることをご存知ないだけかもしれませんのでよろしくお願いします。

藤田 もうお一人、指定発言者からご発言していただきたいと思います。情報保護の問題も出てきていましたが、ボランティアにもその問題があらうかと思います。新潟災害ボランティアネットワークの李仁鉄さんをお願いします。

新潟災害ボランティアネットワーク 李 仁鉄

私どもの組織は、昨年7.13の水害のときに三条市のボランティアセンターに集まった有志が、さまざまな問題点を感じたところから始まった組織です。当時三条市には災害を専門にしているボランティア団体がありませんでしたので、災害が起きてから県外のNPOやいろいろな方からご支援をいただいて運営をしていました。その際に行政との協働の問題、情報の受信・発信の問題、物資・資金の問題などを泥縄式にやるしかありませんでした。問題が起きたからなんとか解決し

ようでは、うまくいかない部分が多くありました。やはり平時からいろいろな準備をしておかなければいけない。そのためには専門で常設の組織が必要だということで、実は去年の11月に組織の立ち上げを予定していました。ところがその10月23日に中越大震災が発生し、組織の立ち上げをいったん中止して、一部の人間は多少なりとも経験者だということで現場に出て行き、各ボランティアセンターに入りました。そういう経緯があります。

草の根情報が有効に活用できない

私どもは一般のボランティアを組織してボランティアセンターを運営しますので、草の根の情報が比較的多く集まってきます。たとえば家の片づけに行った所では、特に問題はなかったのだけれど、その隣に目の見えない方がいてまだ家に残っているようだ、といった情報がボランティアを通じて入ってくる人が多いのです。

ただ、なかなか専門ボランティアにつなげる方法がわからなくて、その情報がボランティアの段階で止まってしまい、ボランティアセンターの中で共有できなくて、せっかくの情報なのに、それが生きなかったという例があります。そういったことが、今後ボランティアセンターとして開設していくときに問題になっていくのではないかと考えています。

組織の設立の目的でもある平常時に、個人やいろいろな団体とおつき合いさせていただく中で、情報を集めるのはとても効率的です。ただそのときに、個人情報保護法などの問題が出てきます。私どもがどこまで個別の情報を手に入れることができるか。これは「手上げ方式」ということになるとは思いますが、私どもの存在を知っていただき情報を寄せていただいで進めていくしかないのかと考えています。それが今の課題としてあります。

情報発信の方法

先ほど山中さんの発言にもありましたが、ボランティアセンターからどのように情報を発信していくかということです。直接発信する方法はインターネットくらいしかありませんが、それをマスコミの方にどう伝えていただくか、それについては発信の仕方やテクニックになると思います。どのタイミングでどの情報を誰に伝えたらいいのかということも、私どもで今後の運営で考えていかなければならないと思っています。マスコミにお任せで、情報を出した後は、知らないでは、先ほどのお話のように1か月後に救援物資が届いてしまうような事態が起きてしまうのかもしれないので、マスコミとの協働になっていくのかと思います。

平常時の活動が重要

先ほど目黒先生から「震災のイメージーション能力」のお話がありましたが、想像力が大切だ

と思います。ふだんから障害者団体や個人の方々とおつき合いをしていかないと、いざ地震が起きたときにどこで何が起こるのかという想像が働きません。ボランティアセンターは、動ける方が集まってきますが、その人たちが目の見えない方がどういう心の動きをするのか、どういうことに困るのか、耳の聞こえない方にどうやって情報を発信したらいいのか、震災後では混乱してイメージできません。ですから、想像力を養うためにも平常時の活動が非常に大事になってくると思います。

今、長岡市、山古志村、中越を中心に「震災ミュージアム」という博物館を準備しています。これは文字、数字、映像だけの記録だけでなく、時間や空間を超えて地震のすさまじさをお伝えしていこうという博物館です。震災で壊れた家具、5時56分で止まったままの時計などの展示をして、地震が起きるとどういう状態になるのかイメージをもっといただげるものにしていきたいと思っています。

付加価値のついたメーリングリストを

丸山さんの発言の中に防災の情報メールの話がありました。防災だけをテーマにしたメーリングリストは意識の問題もありますが、難しい部分もあるのかと思います。防災情報だけのメーリングリストでは、加入率やPRの問題で難しい課題があります。解決策はまだありませんが、付加価値のついたものの中に防災の情報も入るようなメーリングリストがあれば、そのほうが加入率や認知度が高くなっていくのではないかと考えています。その部分で私どもはボランティアの知見を生かして、今後でも取り組んでいきたいと考えています。

藤田 メールの部分と情報をいかに共有しいかに早く流すかというご指摘がありました。もうお一人の指定発言者からお願いします。情報発信ということで、地元のコミュニティFMであるFMながおかのアナウンサー、佐野 護さんからもご発言をお願いします。

FMながおか アナウンサー 佐野 護

身近な情報を発信

FMながおかはコミュニティFMで、簡単に言えば長岡でしか聞くことができない放送局です。柏崎や新潟では聞くことができません。こういったラジオ局は県内に9局、全国で180局あります。今回災害放送で、最初にFMながおかに来た要望の電話は、年配の女性から「ラジオ放送で時間をどんどん言ってください」というものでした。携帯電話が普及しているし、車に乗れば時

計もついているのに、時間の問い合わせがまずきたことには驚きました。

そういったことから、とにかく身近なことから情報を流していくことを考えました。これは後日談ですが、「地震の震度や震源地について、どこでどうやってわかりましたか」と聞くと、「FMながおかでわかった」という人が意外とたくさんいらっしゃいました。地震が起きた直後は、上越などの被災地の圏外にいる方のほうが情報をよく知っています。被災地にいるとどこで何が起きているのかわからないのです。震源地すらわからない状況の中で、FMながおかはとにかくこれだけでもやっていこうということから始まりました。

災害は大災害だけではありません。表現は難しいのですが、中災害もあるかもしれません。長岡市内の企業や幼稚園では、FMながおかの電波を災害時のマニュアルの一つに組み込んでもらっているところもあります。たとえば震度5弱、震度4で大災害にはなりません、幼稚園から「お父さんやお母さんにすぐ迎えに来てほしいから、FMながおかで流してほしい」という依頼がきます。ですから大災害だけでなく、中災害のときにも情報伝達するには、このコミュニティFMをどんどん活用していただきたいと思います。現在、190局あるコミュニティFMの全国組織J C B Aもありますが、コミュニティFMを障害者団体に活用していただきたいと思いますし、情報伝達であるネットワークをつくることにより、中災害でも障害者に向けて放送できるシステムづくりが今後必要なのではないかと思います。

藤田 情報発信ということで最後に、東京からNHK放送文化研究所の坂井律子さんをお願いします。

N H K 放送文化研究所 坂井 律子

障害により異なる情報入手方法

NHK放送文化研究所は、放送文化に関する様々な研究や世論調査、視聴率調査などを行っている研究所です。昨年の中越地震の際に、障害者の方々がどのように情報を取得されたかについて、今年の4月に視覚障害者と聴覚障害者の2つの団体のご協力をいただき、ヒアリングさせていただきました。それぞれ10人ずつ20人にお話をお聞きしました。貴重なお話をうかがうことができて大変感謝しています。

私どもがきちんと受止めなければならないと感じたことは、発災後数時間は情報が途絶するという、障害者の方々の経験です。ある聴覚障害者の方は、外出先でバスに乗っているときに被災されました。聴覚に障害があるためにバスの運転手さんや周りの人が言っていることがほとんど

わからず、家まで歩いて帰られる間、ほとんど情報がなかったそうです。家に帰られた後も、地面に文字を書いて筆談されることが唯一の情報入手手段だったそうです。また、ある視覚障害者の方は一人暮らしで、揺れがきた時にコタツに入っていたらして、3回の大きな余震の間、何も落ちてこない畳の上にピッタリ体を着けていらしたということでした。

私は現在直接放送に携わっておりませんが、放送業界の一端にいる者として、放送を発信しても特に発災直後には非常に伝わりにくい、ということ認識しなければならないと強く感じました。また今回の聞き取りで、障害の種類により情報の入手手段が非常に異なっていることがわかりました。

視覚障害をもつ方はラジオを普段から非常によく聞いていらして、携帯ラジオを持ち出された方は、発災後12時間ぐらまで聞いていらっしやいました。しかし聴覚障害者の方々は、停電のためテレビが見られず、普段使っている字幕デコーダーも使えなかったそうです。カーテレビはあるのですが、そこには字幕デコーダーがついていないので内容がわからず、家族、近所の方が手話や文字で通訳して、初めて情報を得たということでした。発災後24時間までの間には、ほぼ携帯電話メールが通じ始め、聴覚障害者の方は、それでお互いの安否確認をされていたということでした。

視覚障害者の方々は避難所に何人かが行っておられますが、私がうかがった中では、聴覚障害者の方はあまり避難所に行っていらっしやいません。視覚障害者の方も、盲導犬の問題があるなどで避難所に行きにくいということを指摘されました。

避難所では情報と設備の両面でバリアが大きかったというご指摘が非常に多くありました。ハートビル法などの法律で、公共の場所はバリアが取り払われているとばかり思っていたのですが、ハートビル法は、制定当初学校が対象とされていませんでした。現在は対象として追加されていますが、その指定が遅かったために他の公共施設に比べて、学校のバリアフリー化が遅れているというご指摘がありました。これは私どもが心してお伝えしなければいけないことではないかと思いました。

先ほどからお話が出ていますが、放送局が国や自治体や気象庁からの情報を放送でお伝えすることはもちろんですが、当事者の方々から発せられる情報もお伝えする方向が必要ではないかというご指摘もいただきました。特に避難所で、聴覚障害者にとっては文字情報が足りなかったり、視覚障害者にとっては音声がかえにくかったりということもありましたので、放送をすると同時に「障害があるために情報を入手しにくい方がいらっしやったら、ぜひラジオやテレビから出ている情報をお伝えください」ということを同時に流す必要があります。このことは20人の方々からおうかがいして、非常に重要なことではないかと思いました。

携帯電話からの情報というのは、今後聴覚障害者や視覚障害者の方々にとって非常に重要にな

と思われます。ですから携帯電話と私ども放送の関係のあり方を、これからきちんと考えていかなければならないのではないかと思います。

(この聞き取り調査の内容は「放送研究と調査 2005年9月号、NHK出版」に掲載しております)

藤田 それでは情報のお話が続いていますので、最後に新潟放送の山中さんから情報の問題を整理していただきたいと思います。

全放送局が一つの放送を流す試み

山中 NHK、FMながおか、私どもも災害時のラジオ放送をしましたが、ラジオを聞けばいいのかというだけで終わってしまっていると思います。それで今月の14日に、全放送局が集まって一つの放送をつくる試みをします。一つの放送を複数の放送局で流すのは大変なことがあります。NHKはコマーシャルが流せません。民放局もスポンサーが別々です。今いろいろ打ち合わせをしています。ぜひお聞きになっていただきたいと思います。

ラジオやテレビで、「地震がありました。震源地はここです」とお知らせしましたが、他に役立つ放送は何かを考えました。そして私たちは止むにやまれず、今回は一人ひとりの安否確認の放送をしました。「〇〇さんは△△避難所にいます。ここにご連絡ください」という放送をしました。

先ほど「今何時ですか」というお問い合わせがあったとお話がありましたが、私どもにもずいぶんいろいろなお問い合わせをいただきました。皆それらの対応をしました。これからはたとえばボランティアの方々が情報を発信するときにも放送局を利用していただきたいと思います。県や行政など自治体の情報なども、どうしたら混乱しないで皆さん方に放送することができるのかも考えなくてはなりません。また、ミニFMの役割と私ども地方局、また全国放送のできる放送局との役割は違うと思いますが、そこをどうすればいいのか、情報のハブ的役目ができないものか。団体や個人にどのようにお役に立てるのか、今、一生懸命模索しているところです。

私どもは12月から3月までの放送では、個人の相談をお受けしました。「私の家は全壊だと言われたがいくらお金がもらえるのか」という質問があると、「年収はおいくらですか」などとおうかがいして、相談にのっていきました。どこまで個人に対する放送になればいいのかも模索中です。

■質疑応答

藤田 目黒先生から防災に関する様々なお話をいただきました。その中には、いかに建物を強くするか、あるいはマニュアルをつくるにあたっての個人情報保護の問題も出ました。それらについてフロアから質問をいただきたいと思います。

障害者がつくるマニュアルが重要

質問者① 私は千葉県の木更津市役所で聴覚障害者の情報相談員をしています。障害福祉課から聴覚障害者災害マニュアルをつくってほしいと依頼され、去年より着手しています。特に聴覚障害者はいろいろな方がいらっしゃいます。年配で聞こえない方はろう学校に行っていないし、日本語のわからない方や、文章を読むことが難しいという方もいらっしゃいます。それぞれの方に対応し援助していかねばなりません。手話も通じない場合があります。障害者はみな同じという認識でつくったマニュアルでは困ります。障害者一人ひとりに合うものをつくっていかねばいけないと思います。やはり障害を知っている人がつくるのが大切だと思っています。

そういう意味で、災害マニュアルは何のためにあるのかという基本的なことを考えていかねばなりません。行政のつくったマニュアルは行政のためのマニュアルだと思っています。障害者に対するマニュアルをどうすればいいのか。やはり障害者自身がつくっていかねばならないと思っています。

障害者に合ったそれぞれのマニュアルが必要です。災害はいつ起こるかかわからないわけです。そのためにはやはり前もって防御できるようなことが必要になります。災害マニュアル作成の中にろうあ者が参加していく、そしてそこでコミュニケーションの障害があるということをお互いに学んでいっていただく。そういうところを行政に要望していきたいと思っています。

藤田 この発言に対してシンポジストの方にお聞きしたいと思います。新潟県障害福祉課の樺沢さんお願いします。

樺沢 今お話があったとおり、誰のためにマニュアルをつくるのかということだと思います。今、国から示されているガイドラインでも、災害時の要援護者の避難支援計画をそれぞれつくっていかうということになっています。これはどちらかというと、地域のコミュニティをもう一度つなぎ直すところまで踏み込んだイメージがあります。要援護者のためのものとしてつくられるという形で進んでいくのなら、当然障害者が理解されていかねばならないと思います。そういった点から手話も使えない、文字も読めないというケースがあっても入っていけるところまで考えていかねばならないのではないかと思います。

災害対策の産業化の道はあるのか

質問者② 東京都杉並区で地域支援サービスに携わる者です。我々はすべて有料でサービスを展開する方法をとっています。今皆さんのお話をお聞きしている限りでは、災害、自治体、福祉、ボランティア、要援護者という図式が強くて、それは大切なことですし、国や自治体の予算がついていくことも必要なことだと思いますが、一方でその閉ざされた世界の中だけで要援護者を守っていくのは、不可能ではないのだろうかと感じています。たとえば運送業、建築業など、異業種の人たちとも組んで一つの産業に育てていくくらいの構想がないと、要援護者の救われる道はないのではないかと思います。

私の子どもは知的障害をもっていて、万が一地震があった場合どうするかということを真剣に考えています。東京ですから被害はひどいだろうと思います。今の自治体、福祉、ボランティアという図式だけではおそらく数%の人しか助けられないだろうと危惧しています。これを産業化していくというくらいの指導性を発揮していただけないかと思っています。丸山さん、樺沢さんにお聞きしたいのですが、そういう構想、方向に進んでいくとは考えられないのでしょうか。

丸山 「閉ざされている」というところに若干の誤解があるのではないかと思います。特に避難行動の支援について考えますと、担い手が足りないことに直面すると思います。私は防災関係者、福祉関係者と例示しましたが、おっしゃられた運送業など、地域のいろいろな方々の連携が重要ではないかと考えています。ここが地域における創造性が問われているところです。こういうところと連携したら、このような避難支援の仕組みができた、というお話を聞かせていただければと、我々も先進的な取り組み事例として他の自治体にもご紹介ができます。そういう形を通じて国全体の取り組みができていくのではないかと思います。今後ともそういうお話がありましたらよろしくお願いします。

樺沢 今丸山さんが言われたことと同じです。国が示している「災害援護者ガイドライン」とは、障害をもつ個人とそれに関わる福祉関係者だけに限られている計画ではなく、要援護者をいかに地域で支援して避難できる体制を組んでいくかということです。そこに個人情報も含まれますが、地域の関係やコミュニティをもう一度つなぎ直す視点ももっています。これを根づかせるには、市町村や住民の方々と強く連携をしながらやっていかなければなりません。コミュニティの再構築につながる考え方ではないかと思います。

目黒 今のお二人のお話は、質問の回答になっていないと思います。質問者がおっしゃっていることは、防災に関わる様々な業務に関して、これをビジネスとして産業化していかないと大きな

動きなっていないということです。中央防災会議の「今後の防災対策のあるべき姿を検討する専門調査会」で、私が報告書に入れてもらうために一生懸命努力した点にこの問題がありました。民間企業が防災に貢献する商品開発や活動をされた場合に、国がそれをエンカレッジする、奨励するようなくみや制度を作るべきだということです。

従来は民間企業が防災に関係する仕事でお金儲けをするのは、何となく後ろめたいような感じを受けたり、周辺もそれを良しとしなかったりする雰囲気があったわけですが、こんな状況では防災対策はうまく進展しません。本来は国や県などの行政がやらなければいけない部分を民間企業ががんばって担ってくれると言っているのだから、そこを強くサポートして、ビジネスとして安定的に活動できるようにしていくことが重要です。これが質問者がおっしゃっている産業化というものだと思います。今後予想される災害の規模と対処しなければいけない仕事の量を考えれば、民間企業の協力の大切さがわかるでしょう。

今後 20 年、30 年という時間スケールで考えると、今日私がお話ししたように、このままの状況では、わが国では 200 万棟規模の建物が全壊・全焼し、350 万から 400 万世帯が住処を失ってしまいます。この状況は行政が頑張れば対応できる規模をはるかに超えています。災害関連業務や防災対策が、それなりの規模の産業として、私企業のビジネスとして成立していない限り、最低限の対応さえも難しい。言い換えると、この状況を十分認識した上で、具体的な産業の構造化とその体制を早急に整備していかないと手遅れになるということです。

ではこのような状況を改善するにはどうしたらいいのか。時間を区切った具体的な数値目標つき計画の立案と、その定期的な評価と評価に基づいた計画の修正を繰り返していく仕組みづくりがポイントになります。これを実現しない限り、問題はいつになっても解決されず、状況は何も変わりません。

防災は政治的にも難しい側面を持っています。防災は誰もが賛成するので政治的論点にはなりません。結果として誰も本気で取り組まない課題になってしまうのです。「防災は大切です。しっかりやりましょう」とは言うけれど、それにつける予算や制度設計に関して検討している度合いは、他の重要課題に比べて微々たるものです。もうそろそろこのような状況を断ち切らないと、わが国は大変なことになります。

質問者② 災害が起こる前から、世の中にそういった企業の動きをつくっておかないと、いざというときに何も動けません。目黒先生のお話はよくわかります。要するに、もっと社会資本をつくっておかないと、本当に困っている人を助けたいときに助けられないという事態が起こるのです。

それから、これは人から聞いた話ですが、新潟県中越地震では、新潟の建設業協会の人たちが

実際に活躍されたけれど、この報道がなにもされていないそうです。企業がそこまでやっているのに報道されずに、ボランティアの活動だけが報道された。これは不公平ではないかと思います。

山中 建設業やトラック協会の皆さんがさまざまな活動をしたことは報道しています。さまざまな業界の人が支援をしてくださいました。

藤田 なかなかそれが届いていなかったということでしょうね。

丸山 産業化の問題ですが、我々の検討過程では、たとえば要援護者の関係の方々などとざくばらんにお話しさせていただいています。産業化という言葉の意味が明確でない点もありますが、たとえば避難支援を契約関係にする場合、避難の支援する側が実際にできなかつたらどうするのかという話も出てきます。私が認識している限りでは、まだまだ検討が必要ではないかと思います。

もちろん、互いができることをするためにはリスクも伴います。たとえば浸水しているところを車で避難の支援をしたら、車が故障するということもあります。だからある程度補填がほしいという考えもあると思います。

結論を申しますと、いろいろな方々の間でどういうことができるかを、話し合っていくことが必要ではないかと思います。それがボランティア的な対応になるのかもしれませんが、お金を支払ってやってもらうことになるかもしれません。ただ一番求められているのは、いかにして一人でも多くの方々の命を救う仕組みを築き上げることだと思います。そこはいろいろな地域性を見ながら検討していただきたいと思います。

まとめ

藤田 個人情報保護の問題があり、これが立ちはだかって要援護者の名簿づくりやリストづくりが進まないということが先日、新聞にも出ていました。そういった問題や、先ほど目黒先生からご指摘があったように在宅障害者の問題もあります。今回の中越地震でも避難所に行けなかったり、行ってもすぐ帰らざるをえなかった在宅障害者がたくさんいらっしゃいました。その在宅障害者のために何をしなければならぬかも議論していかなければならないと思いました。

最後に一言ずつ、その問題も含めて本日のご感想をいただきたいと思います。

目黒 繰り返しになりますが、防災で一番重要なことは、「災害イマジネーション能力」を高めることです。ハザードが起こる前に、どのようにして、どの程度まで「災害イマジネーション能力」

を高めておくかで、被害の様相は全く変わるのです。

今日は災害情報の話やマスコミ報道の話もありましたが、これらに関して、今、何が欠けているかということ、地震災害に関して言えば、地震というハザードが起こる前に、つまり事前対策として被害抑止力を向上させることを、具体的に、そして効果的に助けたり、誘導したりする適切な報道や情報提供が極端に少ないこと。また事後でいえば、起こってしまったハザードの影響を最小化するために、「いつ、どんな情報を、誰に向けて、どのように」出すことが重要なのが分かっていない報道があまりにも多いということです。地震発生直後に、地震学の専門家を呼んできて、今回の地震の発生メカニズムを延々と話してもらったり、被災地ではない他都市の問題を解説したりするのはその典型です。それを聞いても、今まさに進展している被害を減らす方向に役立てることはできません。これまでは、被災地内の方は、停電でテレビも使えず、そのような報道が行われていても見ることはできませんでした。だからあまり問題にもならなかったわけですが、これからは携帯電話で被災地内の方がそのような報道を見ることになります。そうなった時、彼らはどのように思うでしょうか。

またマスコミの人たちの中には、地震の後も平時と同じように、情報は新しいものに価値があると盲目的に信じている人が多くいます。だから地震後1時間時点での報道と1時間半後の報道では、最後の放送から後の30分間に入手した新しい情報を報道したがるのです。これは間違いです。災害報道で重要なことは、発災からその時点までで、災害の影響を最小化するために最も重要な情報を流すことです。新しい情報がいつも最も重要なものではないし、1時間半後の放送を見たり聞いたりしている人のすべてが30分前の報道を見たり聞いたりしていたわけでもありません。ところが、情報を出す側は自分が出した情報を、視聴者はいつも見ていてくれる、聴いていてくれると勘違いしています。

重要だと考える情報を繰り返し流すことが重要です。しかし全ての局で同じ情報を流すと、情報の種類に偏りが出るので、これからは場合によっては、たとえば発災からの経過時間によって、局による報道情報の分担も考えていただく必要があるかもしれません。「A局は安否情報に関して最も重要な情報を流す」、「B局はライフラインに関して」、「C局は行政サービスに関して」などのとり決めです。そうすることで、局ごとに欲しい情報が高い頻度で流れているので、視聴者側も目的に応じて、局を選択しながら聞くことができます。

災害発生後の時間経過に伴って展開する様々な災害現象を理解し、その影響を軽減するための対策を伝えるとともに、それに直結する情報を適切なプライオリティをつけて報道することができるようにならないと、いつになってもいい災害報道や仕組みができないということです。

人間は、災害時に自分の周りでどうということが起こるのか、発災時の季節や曜日、発災時刻や天候の影響などを考えて、時間経過や自分の居場所別にできちんとイメージできるようになると、

事前に自分たちができることをやらないではいられなくなります。自分の損得勘定に直結するからです。ところが、今まではそれをしないで、「地震が起きたら、さあ〇〇しましょう」という話ばかりしているからいけないのです。事前に皆さんが何をしなければいけないかを理解するためには、事後に自分たちが直面する状況をきちんとイメージできる能力をつける努力が必要です。災害時要援護者には、いつ、どういう情報を、どんなメディアを通じて出せばいいのか、議論すればおのずと解決策は見えてくるはずです。

山中 目黒先生にもたくさんいいお話をおうかがいすることができました。今日のことを放送に生かしていきたいと思います。FMながおかさん、頑張りましょう。

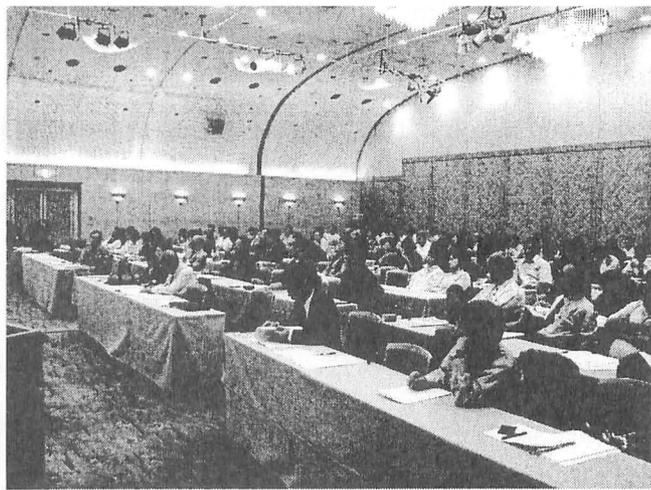
樺沢 目黒先生のお話を聞いて、目からウロコが落ちる思いでした。中越地震では建物被害が少なかったのは雪国仕様の家屋で、非常に丈夫だったからです。そういう部分に目を向けて発信していく方法も必要なのではないかと思いました。

藤田さんからご指摘のあった個人情報保護法に関する計画で、ガイドラインに基づく要援護者支援は、先月から新潟市が「手上げ方式」という形で少しずつ動いてきています。長岡市も三条市も進めていると思います。

冒頭に申し上げましたように、県でも検証委員会の検討結果をもとに地域防災計画に反映させていきます。また市町村と連携をしていく動きもあります。よい活動は、県下にできるだけ情報公開して市町村に流していきたいと思っています。

丸山 要援護者対策を考えた場合、いかに皆さん方に動いていただけるかということが一番の鍵になると思います。このシンポジウムを通じて皆さんがお帰りになった地域で、いろいろなご活躍をしていただけたら私も少しはお役に立てたのかなと思います。ご不明な点があれば、内閣府へお問い合わせいただけたらと思います。本日はどうもありがとうございました。

藤田 ありがとうございました。シンポジストの皆さまがたには、要点をお話いただきました。またフロアの皆さん方には、もっとたくさんのご質問・ご意見がおありのはずだったと思いますがおうかがいできず、申し訳なく思っています。本日のシンポジウムで得たことをもち帰っていただけたらと思います。お帰りいただいた後、皆さんのところでも防災対策マニュアルづくりが始まると思います。



2. 障害者と災害時の情報保障

～災害発生後の支援と避難所における課題～

(山梨県甲府市)

障害者と災害時の情報保障 災害発生後の支援と避難所における課題

日時 2006年2月17日(金) 13:00~17:00
場所 ウェルシティ甲府(山梨厚生年金会館)2階鳳凰B
(山梨県甲府市朝気1-2-1)
定員 80名
参加費 無料
手話通訳、点字資料、要約筆記あり
主催 (財)日本障害者リハビリテーション協会
障害者放送協議会 災害時情報保障委員会

開催趣旨

災害時における障害をもつ人の情報保障と支援について、これまで一連の研修会を開催してまいりましたが、今回は、発災後の避難支援、特に避難所における課題に焦点を当てて企画いたしました。

国の施策について、また、独自の「災害時支援マニュアル(平成17年3月)」に基づき「福祉避難所設置・運営訓練(同年10月)」を実施するなど先進的な取り組みを行う山梨県の経験について学ぶとともに、他地域の経験についても意見交流し、今後の方向を探ります。

プログラム(敬称略)

13:00 開会挨拶

13:05 講演 1 丸山 直紀(内閣府(防災担当)災害応急対策担当)
「国の施策と『災害時要援護者の避難対策に関する検討会』について」

13:50 講演 2 城野 仁志(山梨県福祉保健部障害福祉課/
「災害時要援護者の避難支援に関する検討会」委員)
「県の『災害時支援マニュアル』と『福祉避難所』について」

14:35 休憩

14:45 事例報告と提言

コーディネーター

藤澤 敏孝(災害時情報保障委員会 委員長)

スピーカー

小林 修(山梨車いす生活者の会ステップアップ)

樋口果奈子(NPO法人支援センターあんしん(新潟県十日町市))

川越 利信(阪神大震災・視覚障害被災者支援対策本部「ハビー」元代表)

高田 英一(CS障害者放送統一機構)

ディスカッション、質疑応答

17:00 閉会

障害者と災害時の情報保障 災害発生後の支援と避難所における課題

■ 開 会 挨拶

日本障害者リハビリテーション協会 常務理事 片石 修三

皆様にはシンポジウムに参加いただき、ありがとうございます。

大きな災害が発生した場合に、障害者等の自力での避難が困難な方々の安否確認、速やかな救援、安心できる避難生活の確保そして障害者の個別のニーズに対応しての適切な情報提供をできるだけ的確に行っていくことは、わが国の大きな社会的課題であります。

日本障害者リハビリテーション協会と障害者放送協議会災害時情報保障委員会は、これまでも災害発生時における障害者等の救援や情報支援等について関係者のご協力をいただきながら、シンポジウムを開催してまいりました。

今回は、災害発生後の支援、特に避難所における支援の様々な課題についてどのように対応すべきか意見交換をすることを主眼として企画いたしました。

このため、内閣府としての取り組み、そして他に先駆けて取り組みをしている山梨県の状況についてご発表をいただくとともに、更に、関係者によるシンポジウムをお願いすることとしております。

今回のシンポジウムが、避難所における障害者等の適切な支援のあり方を探る上で、少しでも行政や関係者の参考となれば幸いです。

講演をいただく方、そしてシンポジウムでスピーチをしていただく方々には、お忙しいにもかかわらず、お引き受けいただきましたことに、感謝申し上げます。

最後に、シンポジウムは、独立行政法人福祉医療機構のご支援をいただいで開催できることになりましたことにお礼を申し上げ、開会の挨拶といたします。

■ 講演 1

「国の施策と『災害時要援護者の避難対策に関する検討会』について」

内閣府（防災担当）災害応急対策担当
参事官補佐 丸山 直紀

はじめに

まず、私たちの仕事について冒頭に述べさせていただきたいと思います。新潟県中越地震のような大規模な災害が発生した場合、ただちに総理官邸の地下にある危機管理センターに参集して、情報を収集し、そして被災地に職員を派遣したりします。また、「非常災害対策本部」を立ち上げたりする活動に従事しています。平成 16 年 7 月以降発生した一連の風水害における対応などについて検証して、本日お話しする災害時要援護者の方々の避難支援対策の関係も進めています。

今日の講演では四つのことをお話しさせていただきたいと思います。

まず一つ目が、「災害への備えの重要性」。そして二つ目が「避難支援プラン」、三つ目が本日のお話の中心となる「避難所での支援」、四つ目が避難所と深く結びついてくる「関係機関等間の連携」です。

今申し上げた「避難支援プラン」の関係を少し述べさせていただきます。首都直下地震については、昨年夏に有識者が参加して設けられた専門調査会で報告書がまとめられました。それをもとにして国では対応方法を「大綱」という形で取りまとめています。その調査会の報告書、大綱のいずれにも「避難支援プラン」という言葉が出ています。これは一人ひとりの災害時要援護者のための避難支援プランの策定などの支援対策の整備を図る形で位置づけられています。

災害への備えの重要性

一昨年来、被災地の方々に対する現地調査をすると、まず第一声で聞かれるのは、風水害に見舞われた地域では、「まさか堤防が決壊するとは思っていなかった」「10 年前、20 年前に同じような雨が降ったときには大丈夫だったのに」といった言葉です。

これは日本だけのことだけではなく、昨年 8 月末に発生したアメリカのハリケーン「カトリーナ」では約 1,200 人の死者が発生しました。このときも同様の言葉が聞かれていました。アメリカの中では起こり得る最大の災害として、カテゴリー 5 レベルの非常に大規模なハリケーンが発生した場合の被害についてかねてから指摘がありました。

しかしライフラインなどの防水、堤防の整備などの補強にもお金がかかることから、十

分な対策がとられてきませんでした。結局 8 月 29 日の月曜日にニューオーリンズでは堤防がいたるところで決壊して、市内の 80%が浸水する事態になりました。ニューオーリンズ市だけでも 1,100 人の方が亡くなられて、ヘリコプターなどによってやっと救出できた方も何千人もいました。恐ろしい災害には平時から取り組まなければいけないことを改めて感じさせられた災害だったと考えています。

12 月に私も京都大学の林 春男先生を中心とする調査団の一員として被災地の視察に行ってきました。この段階でも復旧、復興のめどがあまり立っていないといった状況で、風水害の恐ろしさを肌身で感じさせられました。

ミシシッピにおける被害の状況はあまり伝えられていませんが、10m弱の津波のような高潮が襲い、沿岸の建物は粉々になりました。12 月に行ったときの写真です(写真入)。1 階、2 階の部分は何もありません。高波によって破壊されたのです。自然の恐ろしさ、避難の重要性を身にしみて感じました。

それでは一昨年来からのわが国での取り組みについてご説明します。

平成 16 年に襲った新潟県・福井県の集中豪雨、そして、日本上陸した 10 個の台風をもとにして、国では有識者からなる検討会を開き、平成 17 年 3 月に検討成果を取りまとめました。これは二つのガイドラインから成っています。その一つが「避難勧告等の判断伝達マニュアル作成ガイドライン」です。風水害時に市長、村長が出す避難勧告は非常に重要です。ただ出す側は、出すタイミングが非常に難しいため、事前にどのような場合に避難勧告などを出すのか判断基準をつくるマニュアルをつくるためのガイドラインです。

避難準備情報を出すことは非常に難しいものです。ある程度の時間的な余裕をもって出すために、あまり雨が降っていない、河川の水位もあまり上がっていない状況でも今後の天候などふまえて出されるものです。ですから、当然予測がはずれるかもしれません。しかし出さなければいけないと腹を決めて出すようなものです。そのような趣旨をふまえていただいたうえで、安全な段階で、迅速に、確実に避難していただければと考えています。

仮に避難準備情報で避難しても、災害が生じなかった場合にはよい訓練ができたというぐらいの形で受けとめていただければ、ハリケーン「カトリーナ」のような災害が起こったときにも犠牲者を最小限に食い止めることができるのではないかと考えています。

「災害時要援護者の災害時ガイドライン」の骨子

平成 16 年の一連の風水害では、死者は 200 人以上出て、その 6 割を高齢者が占めています。これらの被災状況、対応状況などについて検証すると、主に三つの課題が浮かび上がってきました。

①「情報伝達体制の整備」

避難勧告が迅速に、確実に要援護者の方々、避難支援をする方々にまで届いていないといった状況があります。その背景としては、避難勧告を出す段階では多忙を極めて、状況も切迫してきていることもあり、確実な伝達というのは難しいということがあります。

さらに防災と福祉の連携が災害時要援護者の避難支援対策を進めていくうえでは大変重要ですが、行政側の連携がうまくいっていません。ガイドラインでは「災害時要援護者支援班」というプロジェクトチームを設け、災害時要援護者の避難支援対策について、防災、福祉について役所内で横断的な形で取り組んでいただきたいと記載しています。

②「情報の共有」

防災の担当者が日頃から要援護者の方々がどこにいらっやあって、どのような支援を必要とされているのかがわからなければ、災害時に迅速、確実な避難支援ができません。ですから平常時から情報共有を図りたいといった声が出ています。それらができるような形にガイドラインでバックアップする取組みがあります。

そのうえで平常時から収集し、共有した情報をもとに、災害時要援護者一人ひとりの避難支援者を定めた具体的なプランを策定することが非常に重要であるとしています。

実際のところ、どこにどのような方がいらっやるかがまずわかっていないという状況にあると思います。ですから、地域の実情をまず明らかにしていただきたいと考えています。これらの取り組みを進めていくと、たとえば昼間の時間帯で、避難の支援をされる側の方々の確保が難しいことがわかると思います。そういった状況をまず明らかにしていただきたいというのがプラン策定の目的の一つです。

二つ目の目的としては、そのような状況で具体的な対策を地域をあげて取り組むことがあります。対策へのアプローチには三つあります。一つは避難支援に携わる方々をいかにして確保するか。そして二つ目に風水害を想定する場合には、できるだけ近隣の場所に一時的にでも避難することによって、人手の確保の困難を打開する方策です。三つ目は、早目の段階に避難を開始することです。この三つのアプローチを組み合わせ、具体的にどのような形で避難するのかを考えていただきたいと思います。

③「災害時要援護者の情報把握」

先ほど申し上げたとおり、平常時から要援護者の情報を把握しておくことが具体的な対策を講じていくうえでは非常に重要です。しかし昨今、「個人情報保護法」の施行にともない、個人情報に対する意識が高まっているため、取り組む側としては理解を得づらいとい

ったような声も聞かれます。

まず自治体の取り組み状況を分類して、個人情報の集め方について三つの分類の形をガイドラインでは記載しています。①「同意方式」②「手挙げ方式」③「共有情報方式」です。

「同意方式」は、要援護者に積極的に個別に働きかけ、制度の理解を得て、趣旨を理解していただき、避難支援に必要な情報をいただく形です。

「手挙げ方式」は、市役所で要援護者の登録制度を設け、希望される方は市の防災課、高齢課、高齢福祉課に届け出てくださいという形で、行政の側から言えば受け身的な方式です。

この「手挙げ方式」を実施する自治体が非常に多く見られますが、高齢者の方々が自分が避難支援が必要だと自覚している方は少ないのです。また、障害をもつ方々は、みずから名乗り出るとは困難で、ほとんどの自治体では対象となる人のうちの1、2割ぐらいしか「手挙げ方式」から情報を得られていない状況です。

私たちが趣旨の理解の促進を図っているのが三つ目の「共有情報方式」です。個人情報保護法令は、個人情報の活用の有効性と個人情報の保護という両面に立って成り立っています。ただ「個人情報保護条例」という名が示すとおり、基本的には保護に軸足を置いた規定がなされています。しかし、避難支援をするために入手した個人情報を防災担当局に渡す、もしくは自主防災組織、町内会、民生委員などに避難支援のために提供するといったことは個人情報保護条例では例外的な規定、位置づけに当たります。このような例外的な規定の活用を理解していただくことを、私たちは現在努めています。

現時点で、まず個人情報審議会にかけたうえで目的外利用をしたり、第三者提供をすることが認められている自治体もあります。例としては、神奈川県横須賀市がまず挙げられます。東京都豊島区でも個人情報保護審議会です承を得たうえで、福祉部局の情報を防災部局でも共有するために今整理している最中です。

国では避難支援のガイドラインを取りまとめ、昨年3月に自治体に通知したうえで、7月には国の防災の根幹の計画である防災基本計画を改正し、これらの趣旨を盛り込んでいます。そして9月下旬には消防庁が中心となり、このガイドラインの趣旨に沿った取り組みをモデル事業の形で10地域に対して実施しています。今年度中にそのノウハウなどを取りまとめて公表する予定で進めています。

「災害時要支援者の避難対策に関する検討会」

そのうえで内閣府では「災害時要支援者の避難対策に関する検討会」を立ち上げていま

す。平成 17 年 3 月にまとめたガイドラインでは、重点的に検討を進めることができなかつた避難所での支援、避難支援の関係機関の連携について検討を進めています。3 月 10 日に最後の検討会を開催して、後日、報告書をまとめる予定です。

本日は 2 月 10 日に公表した検討会での骨子を中心に、今どのようなことが検討されているのかをご紹介します。

①「避難所での支援」

まず一つ目に避難所における要援護者支援窓口の設置です。障害者団体や被災地の方々などからまず出るのは、避難所に行くところまで相談すればいいのかわからないということです。これについて取り組むためには、避難所に要援護者の担当者をおくことが必要です。そのうえでどこに相談に行けばいいのかがわかるように窓口を設置したいと考えています。こうすれば要援護者の立場からいうと、どこに相談に行けばいいのかがわかります。行政の立場からいうと、避難場所で困ってる方々のニーズが避難所から市町村に設けられる災害時要援護者支援班を通じて集約されて、都道府県、国、関係団体がニーズに合う活動をすることができます。また、ニーズの把握とコーディネートをうまく機能させていきたいとも考えています。

中越地震の際には、発災してから 1 週間後、10 日後に「兵庫県方式」といわれる形で県の職員が避難所回りをしてニーズの把握に努めましたが、そうした方法を少しでも改善できるのではないかと思います。

②福祉避難所の関係

「福祉避難所」という言葉を耳にされた方もあると思いますが、具体的にどのようなものが福祉避難所かをご存じの方はどれだけいらっしゃいますか。中越地震の被災地の小千谷市の福祉部局の担当者などに尋ねても、「福祉避難所」という言葉自体を知っている方はわずかでした。福祉避難所はあまり周知されていません。

行政側として、福祉避難所のスタンスがあまり明確に示せていないところに問題があると考えています。基本的には約 10 人に対して 1 人ケアをする人を配置すれば、その 1 人分の費用は国が補助することになっています。もしくは避難所にバリアフリーのための設備を施した場合も福祉避難所の扱いになります。この制度を活用していただきたいと思います。

「福祉避難所」を有効に活用することによって、特養などへの緊急入所などを減らすことができます。緊急入所する方を減らすことができれば、施設サービスをする方々の負担

も減らせるし、サービスを受ける方々のサービスの低下も軽減することができます。事故防止にも役立つことができるので、福祉避難所の重要性を改めて強調させていただきたいと思います。

③関係機関等との連携

災害時にも福祉サービスの継続が必要になります。この福祉サービスの代表例には介護保険サービスがあります。それ以外にも障害者の方々が受けるサービスなどもあります。

災害が発生した後も、災害によって変わった要介護者の住環境について確認し、必要な介護支援を実施することが重要になります。

自治体の実際の地域防災計画などでは、介護保険業務の継続が必要であるという内容が記載されているものを私は目にしたことはありません。緊急入所や介護用品の調達が必要との記述が見られた程度です。

中越地震の際には小千谷市で介護保険制度を所管している高齢福祉課は、避難所の支援担当の課に入って、避難所での支援をしていました。2、3日してからケアマネジャーから、市としてどのような方針で介護保険制度を運用するのか示してほしいといった相談があったり、避難所での高齢者の問題、緊急入所の方々についてなどいろいろな問題が出てきました。それで遅ればせながら高齢福祉課の従来どおりの体制を復活させて対応したそうです。災害時には福祉サービスを継続することが重要です。

災害時にはケアマネジャーが自発的に、献身的に対応されていますが、効率的にケアマネジャーが活動できるように行政がどのように支援していくかが非常に重要になっています。行政もケアマネジャーと連絡をとりながら、ケアマネジャーが必要とされている支援をタイムリーに提供できるように、災害時の対応に取り組んでいくべきだと思います。

さらに被災地における避難所の状況を見ると、保健師が巡回したり、災害時援護者のために、たとえばトイレに手すりをつけたり、段差解消の措置をしたり配慮が必要です。

また災害時要援護者の方々は、いつ体調を崩して医療サービスを受けなければいけない状況になるかわからないので、保健師、看護師、薬剤師などの専門的なケアが避難所においても非常に重要になります。当然のことながらこのような専門職も被災しているので、こういった方々の広域的な支援が大切です。兵庫県や新潟県などでは保健師の広域的な派遣のマニュアルを定めています。災害時における教訓を生かしながらこのような広域的な応援のマネジメントを検討していくことも重要です。

被災地では皆さんが避難所に集まってきます。しかし避難所間の連携、関係機関間での連携があまりとれてない状況があり残念です。広域的な応援を効率的に実施していくため

には、関係者間の連絡・調整会議の場を設けることが非常に重要であると考えています。

広域的に応援者を派遣するときには、実際にサービスを提供する人だけではなくて、調整作業をする人も合わせて派遣していただけたらと考えています。

④情報伝達の関係

被災者が今どこにいて、どのような支援を必要としているのかの情報伝達の方法、要援護者と避難支援者の間でコンタクトをとるためでは、災害用伝言ダイヤルは有効な手段なので、うまく活用していただけたらと思います。また、電子メール、携帯メールについても有効活動についてガイドラインに記載することを考えています。

「共有情報方式」の積極的な活用については、個人情報との関係の研究で第一人者の筑波大学の藤原先生に見解をいただき、「共有情報方式」に積極的に取り組んでいただきたいと考えています。

継続的、積極的な取組みを

要援護者自身、障害者団体の取組みなどいろいろな方々の取組みが重要であることを強調したいと思います。

これまで風水害対策について、そして昨年は地震の関係についても検討してきました。そして今年、大雪によって多くの方々が亡くなられています。こういった災害以外にもたとえば、原子力施設の近くにある場所、火山の噴火が予想される地域など、地域によって想定されるリスク、災害というのはさまざまです。

今まで申し上げてきた災害時要援護者の避難支援の仕組みの基本的なところはあらゆる災害に通じるものです。地域の実情に応じる形で取り組んでいただけたらと思います。

今人口における65歳以上の方の割合は20%以上です。今後も高齢化の進展は進んでいきますが、高齢者の多くが災害で亡くなっている状況に際し、勇気をもって取り組んでいかなければいけないことです。

アメリカの方々ともお話をしましたが、災害時要援護者対策は「チャレンジ」だと言っていました。結果、成果が出るかどうかはわからないし、簡単に避難支援の仕組みができて上がるというようなものではありません。でも、継続的に取り組んでいかなければ現状を改善することはできないと思います。

そのような意識をもって、昨年来検討を進めていますが、今後も内閣府では、先進的な取組み事例を収集したり紹介したりしながら取組みの促進を図っていきたいと思っています。そして情報の共有、関係機関との連携がやはりポイントになるのではないかと考

えています。

避難支援の関係については、昨年3月にガイドラインを取りまとめ、3月30日に会長が小泉総理である中央防災会議に報告をしています。小泉総理からも、ガイドラインに沿った自治体中心の取り組みを進めていくようお話をいただいています。やはりトップの方々にいかにその重要性を理解していただいて後押ししていただけるのが非常に重要であると考えています。

■質疑応答

質問者 福祉避難所について、たとえばこんな規模、予算といったイメージをつくれるようにご説明していただけますか？

丸山 かかった費用の半分以上について災害救助法の枠組みの中で国が支援します。具体的には、10人あたりに1人分ぐらいの相談員を配置した場合、相談員の配置の経費、バリアフリーのために設置した機材やポータブルトイレなど、要援護者に配慮したものに対する費用の一部を国が補助するのが概要です。

当然、災害の規模が大きければ福祉避難所の設置数は多くなります。ですから総費用の枠はありません。福祉避難所の設置にかかった費用の半分を災害救助法の枠組みの中で負担します。

質問者 20坪の相談所をつくるとしたら、容積率を緩和することはできますか？

丸山 容積率は関係ありません。国としては集会所や高齢者の関係のセンターなどが当てはまりますが、そういった施設が適切なところがない場合は、旅館、ホテルでも結構です。やむを得ない場合には体育館とかの一面を区画していただいたうえで、福祉避難所を設定すればその費用を負担することができます。有効に柔軟にやっていただきたいと思います。

質問者 「個人情報保護法」についての質問です。災害時要援護者のいざというときの情報開示は例外的規定に当たるといっているので、保護法から外れると国は解釈していると考えてよろしいのでしょうか？私は横浜市の者ですが、横浜市で市民局と総務局ではそれぞれ解釈が違って、市民局は条令から外れると言ひ、危機管理担当は保護法に入ると言っています。

丸山 この避難支援の関係について中心的に携わるのは市町村なので、「個人情報保護条例」になります。法律は民間の方々に適用される部分が規定されています。条令の解釈は市町村に委ねられています。ですから市町村によって解釈が異なっています。自治体としては万が一に情報が漏れたときのことを考えて保護に傾きすぎているような気がします。

私たちは、このようなガイドラインを示したりして避難支援目的のために個人情報の共有は重要であることをまずうたっています。条例の解釈を国がするということはありませんので、私たちも悩ましいところです。

国の行政機関に適用されるものは、また別に法律があります。第三者提供が認められる

のは、本人の明らかな利益になる場合であるといったことを有識者に示してもらうことを私たちは考えています。国としては基本的にやってほしいことを、有識者の検討会の報告書に盛り込んで取り組み促進を図っていきたいと考えています。

質問者 国がそのようにおっしゃるのはとてもうれしいのですが、それが地方に反映されなければ意味がなく、今私たちは非常に悩んでいます。

丸山 取り組み方としてはいろいろあると思います。一つといたしまして、国が有識者の検討会で出した報告書の中で、このような形で位置づけられていますと言って進めていただく形もあるでしょう。実際にそのような形の取り組みをしている横須賀市や東京都豊島区の例もあります。豊島区も避難支援ガイドラインをもとにして取り組んでいただいた成果が出ているので、我々は引き続き来年度以降もそのような形の取り組みの紹介をしながら情報共有の促進を図っていきたいと考えています。

■講演 2

山梨県「障害者と高齢者のための災害時支援マニュアル」と 「福祉避難所」について

山梨県福祉保健部障害福祉課 城野 仁志

内閣府がつくった災害時要援護者対策の指針にタイミングを合わせて、一昨年3月、山梨県として「障害者と高齢者のための災害時支援マニュアル」をつくりました。

今年度は1年間かけて、すべての市町村を訪ねてその地域に住んでいる人と一緒に、その地域に合ったやり方で、障害者や要介護の高齢者等の要援護者を大きな災害からいかに救っていくか、いかにして一緒に生き延びていくかという課題に取り組んでいます。

そうした取り組みの中で大切だと思うのは、「自分が住んでいる地域に災害が起こると、どうなるのか」という具体的なイメージをもつことです。役所の人だけではなく、そこに住んでいる人が「自分の住んでいる地域がどんなふうになってしまうのか」という具体的なイメージをもつことがとても大事です。

防災をキーワードに「支え合いの地域づくり」

私たちは、県下各地を訪れて「あなたの住んでいる地域は、東海地震などの災害が起こると、こんな被害が出ます。何もしないと大変なことになってしまいますよ」ということを訴え続けています。こうすると、地域の人に関心、危機感を持ってもらえるからです。

まず、当然わが身と家族のことを考えますが、次に、どんな人のために準備をするのかと考えると、今日のテーマである障害者の方とか、要介護の高齢者の方とか、あるいは妊婦の方になるでしょう。「災害が起きた時には障害者や高齢者の手助けをしてください」といきなり言ってもなかなかイメージできませんが、具体的に「この地域で東海地震が起きるとこんな被害が出ます。もう一人ひとりだけの力では足りません。この大きな災害を乗り越えるためには、地域ぐるみで対処して乗り越えるしかない」と話すことで、地域ぐるみで救援していこうという気運が出てきました。つまり、「防災」をキーワードに「支え合いの地域づくり」を目指しているのです。

いきなり「福祉に関心をもってください。近所に住んでる障害者の方に関心をもってください」などと言ってもなかなか関心をもってもらえませんが、「近い将来、必ず来るといわれている東海地震を地域ぐるみで乗り越えるために、皆さんの地域に住んでいる特に障害者や要介護のお年寄りに目を向けてください。具体的にどういうふうに助け合えばいいのか、一緒に考えましょう」と呼びかけることで多くの方が関心をもっていただけるよ

うになりました。

「福祉避難所」という避難所のあり方

これまでは「さあ皆さん、避難してください」という訓練をやってきました。しかし、東海地震の場合は、運がよければ「警戒宣言」が出される前の段階で地震の「注意情報」が出ます。「注意情報」というのは、東海地震の前兆現象の可能性が高まった段階で一足早く出される情報です。地震の前に出る情報ですから、あらかじめ具体的な対策を話し合うことができるのです。自分の住んでいる地域では、誰を優先的に避難させるのか、誰がつき添って避難するのか、どこに避難するのかということをお話し合っておいてもらいたいのです。それを話し合うことが、地域で具体的な「災害時要援護者対策」を話し合う第一歩になります。抽象的な話し合いではだめなのです。

たとえば、警戒宣言が出たら、役場が指定した小中学校のグラウンドに集まるとします。しかし、甲府市のように人口の多い地域で地域の人全員が小中学校のグラウンドに集まったら、もうそれだけでパンクでしょう。これからは、庭先に避難できる人は庭先に避難する。庭先がない人は、指定避難所のグラウンドに集まる。しかし、要援護者といわれる方々、障害をもった方や要介護のお年寄りには地域の「福祉避難所」に避難してくださいとお願いしています。「福祉避難所」は、発災直後はキチンとした施設でなくてもいいのです。ちゃんとした「福祉避難所」をつくるのに2週間、1か月とかかかっては意味がないのです。

平成16年の新潟県中越地震で、要援護者の方が体調を崩されたのは、1、2日後でした。こういう生活環境で体調を崩して、場合によっては亡くなってしまうこともあるわけです。地震1週間後に「福祉避難所」ができたのでは遅いのです。まず、身近なところで要援護の方を受け入れる「福祉避難所」を速やかに立ち上げる必要があります。

つまり、単純に小中学校に集まれという話ではなくて、その地域に住んでおられる障害をもつ方一人ひとりの特性を踏まえて、その人に合った「福祉避難所」を歩いて5分以内ぐらいで行ける場所に用意して、地域の人がつき添って移動するという訓練をすることが極めて大事だと思っています。小千谷市の坪野では、農家がビニールハウスを提供して、布団とかコンロとかを持ち寄って避難場所としました。歩いて5分以内のところにこんな身近な「福祉避難所」をつくるのがとても大事なのです。皆さんの地域で、そんな「福祉避難所」ができるでしょうか。そういうところから考えていただきたいのです。

山梨県の地震防災訓練への取り組み

それでは、具体的に甲府市の春日地区で地域の方々と一緒に行った現地検証の様子をピ

デオで紹介します。

(ビデオ放映)

「山梨車いす生活者の会ステップアップ」の代表小林修さんです。小林さんにも検証に参加していただきました。

(ビデオ放映)

段差はスロープをつくれればいいわけですが、金銭的に無理という場合もあるでしょう。私たちが提案しているのは、地域全体で速やかに「福祉避難所」が立ち上がるように話し合ってくださいということです。たとえば、コンパネ1枚持ってくることで段差を解消できるのであれば、近所でコンパネを持っている人が持ってくればいいのです。新しく買う必要はないのです。つまり、避難所になっている小学校とその周りの地域の人が話し合っ
て、「小学校で足りないものは何と何だ。それはわが家にあるから持っていきますよ」という話し合いをしておけばいいわけです。「お金がないからできません」じゃなくて、地域で話し合っておけば、ただちにその災害に応じた「福祉避難室」がつかれるはずなのです。そういう取り組みが大事だと思っています。

(ビデオ放映)

たとえば、小林さんは寒い場所などに長くいると体調が悪化します。また、見知らぬ人たちと四六時中一緒にいるとストレスがたまって、それだけで体調を崩してしまうと話されています。行政だけが対策を講ずるのではなくて、地域で話し合っ
て、「小林さんはこういう障害をもっているから、春日小学校にこういう「福祉避難室」を用意しよう」というような話し合いをしてもらいたいと考えているのです。

(ビデオ放映)

この春日小学校では、カーペット敷きでストーブのある2階の部屋を「福祉避難室」にしようとしたのですが、大地震が来た時このストーブは使えるのか？ 石油ファンヒーターのファンは停電しても回るのか？ これは災害時には使えないんじゃないか。じゃ、どうしたらいいのか。昔ながらの石油ストーブを持ち込んで、電気がなくても温かい部屋をつくろう。そんな話し合いができていればいいわけです。今すぐできることを地域で話し合っ
て取り組んでいく。できれば毎年、体を動かして訓練をしていくという取り組みが大事だと思います。

(ビデオ放映)

大月市の猿橋地区にある殿上公民館です。最近建ったばかりの鉄筋の公民館なので、東海地震が来たら、要援護者の方はまずここに集まっていただこうと地域の話し合いで決めました。地域の人が自分の担当するお年寄りの家まで行って、応急担架に乗せて「福祉避

難所」である公民館まで運び込むという訓練をしているところです。

(ビデオ放映)

こういう訓練をしていると、あそこのおばあちゃんが運び込まれているけど何なのかなと近所の人に関心をもって見てくれます。そして、災害が起きた時の訓練だと知って、私も助けてほしいと手を挙げる人が増えてくるようです。机上の話し合いだけではなく、まず体を動かしてやってみること。地域の人を巻き込んでやってみることが大事だと思います。

(ビデオ放映)

公民館の手前にテントを張って「応急医療救護所」を設けています。大きな災害が起きた時、近くに病院がなかったらどうしますか。近くに大きな病院がない地域は、このような「応急医療救護所」をどこに設置するか、保健医療関係者の誰がかけつけるのかということをもっと決めておくことが大事です。皆さんの地域はどうなってるでしょうか。広い意味で「福祉避難所」などと一体的に準備しておくべきテーマだと思います。

(ビデオ放映)

昨年10月23日、板敷きよりも畳敷きのほうが過ごしやすいのではないかということで、笛吹市立の柔道場に「拠点福祉避難所」を設けて訓練を行いました。地域のさまざまな障害をもつ方に参加いただいて、障害種別に要援護者の方を受け入れる訓練をしたのですが、訓練をするにあたって、笛吹市役所福祉課、笛吹市社会福祉協議会だけでなく、県ボランティア協会などたくさんの応援部隊が集まってくれました。年々、応援部隊が増えてきたのがとても心強いです。

みかん箱（ダンボール）やブルーシート、農業用支柱などを活用してパーテーションをつくっています。近所からこういうものを持ち寄って、できるだけ速やかに快適な避難所づくりをしましょうという訓練です。

(ビデオ放映)

入口です。この訓練には視覚障害など、実際に障害をもつ方も参加されましたが、介助する人も目隠しなどをして視覚障害を体験しながら、どういう関わりが必要なのか体験しました。

応急洋式トイレをつくる実演をしています。地震で水道管や下水管が壊れてしまうと屋内のトイレは使えなくなります。寒い時期にスコップで穴を掘って、体の弱いお年寄りに「ここでしてください」と言いますか？。そんなことは避けたいですね。その場合には、折り畳み椅子を2台向かい合わせに置き、下にバケツを入れて、上から大きめのビニール袋をかぶせてその上に座れば、とりあえず洋式トイレになるよということです。もちろん、

まわりにパーテーションをつくる必要があります。こういうことを災害が起きてから、たとえば1時間後にはできるという取り組みが必要なのです。

「要介護高齢者のコーナー」には簡易ベッドを持ち込んでいます。

おむつ交換コーナーは、パーテーションで囲ってストーブを置いています。

生活コーナーからトイレまで床にロープを張り、視覚障害者の方に、足でたどってトイレまで行ってくださいとお願いしました。実際に試してみると、足にひっかかるので、ロープは床に張るよりもむしろ、壁に張るほうが使いやすいということでした。

聴覚障害者のためのコーナーです。聴覚障害者の場合には、災害時の情報保障が極めて大事です。県認定の手話通訳者をただちに聴覚障害者向けの避難所に派遣すること。それから、情報を得るためのアイドラゴン（字幕・手話入り衛星TV番組受信装置）をただちに備えつけるようにしたい。少なくとも県下8圏域ごとぐらいには聴覚障害者のための「福祉避難所」をつくりたいなと思っています。

これは肢体不自由者のコーナーです。簡易ベッド、ポータブルトイレは持ち込んだのですが、トイレのまわりに手すりの役割を果たすものが必要だという指摘を「車いすステップアップの会」からいただきました。

これは、簡易畳や間仕切りなどで過ごしやすい環境づくりを試みている例です。たとえば、簡易畳がなくてもダンボールを2、3枚床に重ねて敷くだけで過ごしやすいが全然違います。身の回りにあるものを持ち寄って過ごしやすい「福祉避難所」をつくっていくということが大事なのです。

ストレスに弱い障害者のためのコーナーです。個室をつくっています。ダンボールを積み重ねたり、古シートを使ったりして個室をつくっています。こういうダンボールは引きだし代わりにもなります。

この機会に障害をもつ方へ理解を深めていただこうと、障害種別に啓発コーナーをつくりました。防災訓練はそういう啓発活動にとってもよい機会になると思っています。

外では災害ボランティアセンターということで、地域に住んでいる要援護者の方や福祉避難所の方を災害ボランティアとしてどのように支援するかをテーマに、ボランティアの登録から始まって、被災者のニーズとのマッチングを行って、派遣のレクチャーを行って派遣するまでという訓練も合わせて行いました。こういう訓練を地域で、できれば自治体ごとにやれるようになったら、取り組みが相当定着したと言えるのではないかと思います。

一人ひとりの防災マップ

私は、まずは地域で防災マップをつくることが大事だと思っています。これまでさまざまに地域に出かけて、その地域の防災マップづくりのお手伝いをしてきましたが、地域の人にやる気になってもらうためには、一人ひとりの防災マップをつくることです。何かわが町の防災マップができたらしいけど、自分自身は災害が起きても何をするのかよくわからないというのでは、防災マップとして不十分なのです。一人ひとりが自分の行動をイメージできる防災マップをつくるのがとても大事です。

甲府市の社会福祉協議会が行った研修会で防災マップを検討しました。この防災マップは、この地域に住んでいる特定の個人としての要援護者を、この地域でどうやって助けていくかという、その人のための防災マップなのです。だから本当に具体的です。大きな地震が起きると、地区避難所に集まりましようとなりますが、この方はそこには行かず、まず震度7でも恐らくつぶれないと思われる丈夫な家に案内することになっています。ここを地域の仮の避難所にするのです。そして、ここに石油ストーブや布団などを持ち込んでおき、要援護者の人が快適に過ごせる一時的な場所をつくります。一方、中学校の和室に「福祉避難所」（福祉避難室）を用意して受け入れ体制が整ったら、仮の避難所におられる要援護者の方をこういうルートで誘導しましょうという地図をつくりました。これは、この人のための防災マップでもあるし、この人を救援する地域の人々の防災マップでもあるわけです。

一人ひとりの防災マップを具体的につくり、それをもとに地域の人々が参加して、体を動かして一人ひとりを救援していく訓練を積み重ねていく、そんな取り組みがようやく始まったところです。こうした取り組みを通じて、「防災」をキーワードに助け合いの地域づくりのお役に立てればと思っています。ご清聴ありがとうございました。

■質疑応答

質問者 マップを容易につくることができるソフトを開発されているのでしょうか？

城野 これはパソコンでつくっています。パソコンでつくる場合には、ゼンリンの住宅地図などをイメージスキャナで埋め込んでそこに書き込みをしていきます。これはパワーポイントで書き込みしています。地区避難場所、仮避難所、電源をとれるところ、要援護者などのマークはワードでつくってあります。山梨県の上野原町の災害ボランティアの方がつくってくれました。カラー印刷で、紙で打ち出してはさみで切って紙の地図に貼りつけることもできるし、スキャナで埋め込んだ地図の上から貼り込むこともできます。

質問者 「個人情報保護法」があるために、地域の防災担当者が把握できないということですが、私たち自身が自主登録をして、必要な支援体制を自治会等で把握してもらえればいいなと思います。東海地震はいつ来るかわかりません。できるだけ早く県が市町村を指導してそのような体制に持って行っていただきたいと思います。

城野 現状では、市町村によってかなり取り組みに差があります。塩山市では、市内の独居高齢者、要介護認定者、障害者で支援費を利用している人合計 1,000 名について、保健師、ケアマネジャー、民生委員などが手分けして、家まで出向いて説明したそうです。

甲府市でも、市の広報を通じて福祉課が、「助けてもらいたい人は手を挙げてください。手を挙げた人は登録しましょう」と呼びかけていますが、甲府市ぐらい大きな市になると、いきなり塩山市のように取り組むことは難しいようです。ただ、甲府市の一部の地域はもう実際にやっています。熱心な自治会長さんや民生委員さんがいるところはもう現に動いています。市役所から自治会までは話は一応行っているのです。問題はその先なんですね。自治会長さんがあまり動いていない地域では当時者から声をかけていただいて、甲府市からこういう話が行っていると思うけれどもどうですかとやっていただいたりして、動けるところからやっていけばいいのかなと考えています。

特にお願いしたいのは、大きな災害が来た時に、即命に関わる人がいるということです。たとえば、山間地に住んでいて、腎臓が悪くて1週間以内に病院に行かないと命が危ないという方がいらっしゃるかもしれない。そういう方は自分から手を挙げなくても役場のほうでわかっているはずですから、役場から訪ねて行って、その人の災害時救援対策をつくり上げてくださいというお願いをしています。そういう取り組みが今進みつつあります。

塩山市のような取り組みができれば一番いいのですが、役場も介護保険制度の改革など

で非常に忙しく、できることが限られています。地域からアクションを起こしていただくことも大事なのかなと思っています。

質問者 東海地震が何年以内に起きるといふ想定があるのでしょうか。もし今年に起きた場合にはそれに間に合うような状況になるのか、それを早急に県のほうで指導してもらいたいと思います。

城野 そうですね。明日地震が起きて、助かるはずの人が亡くなってしまうということがあっては困るわけで、だからこそ早く体制を取ってもらいたいということを繰り返して言っているところです。制度上はやらなきゃいけないという義務にまではなっていないので、皆様方も含めてぜひ地域からも動きを起こしていただいて、一緒に取り組んでいきたいと思っています。

質問者 このガイドラインは条例のようなものですかというお話がありましたけれども、自治体に対して強制力はないのでしょうか。私どもには、城野障害課長のような方はいないので、このガイドラインの実施をどう進めればいいのかよくわからないのです。ガイドラインの強制力というか、自治体との関係はどういうことになっているのでしょうか。

丸山 「ガイドラインは条例のようなもので」というところにちょっと語弊があったかなと思っています。自治体に対して取り組みの指針を示しているということですので、基本的に強制力はありません。しかしながら、通知でそのような形で取り組むようにという助言、アドバイスをしています。一方で、防災基本計画に位置づけられていますので、それに沿う形で、地域の地域防災計画も定めていただくといった形になります。そのような形の枠組みを通じて取り組みの促進を図っているという状況です。

防災基本計画の枠組みの形としては、自治体が計画を改正する時に国と協議をするという形になっていますので、その枠組みを通じて、相談というか、協議をするという形になります。ですから制度上は、自治体の自発的な取り組みに委ねられているというところもあります。

質問者 城野さんにおうかがいします。先ほどのご説明の中で「自主避難所」が出てきましたが、これはガイドラインに示された名称なのでしょうか？

城野 「自主避難所」は行政が設置するのではなく、地域住民が自発的に設置するものです。行政としては日ごろから地域で速やかにそのような福祉的配慮も含めた自主避難所づくりができるよう市町村等に働きかけているところです。

質問者 障害者が訓練に出るように、本当に自分から出て行かないと近所の人にはわからないので、そういうことを呼びかけてほしいと思います。

城野 県や市町村で行う訓練に参加することも大切ですし、たとえば、皆さんが住んでいる一つの自治会で訓練を行うことも大事なのかなと思います。そういう訓練を推進できる地域防災リーダー、県で災害ボランティアリーダーや自治防災リーダーの養成講座も行いますけれども、ぜひ地域でもそういった方を見つけ出していただきたい。市町村が行わなくてもわが自治会はしますと言えばいいのです。意欲のある人を地域防災リーダーとして位置づけて、自治会活動の中でそういった取り組みができるようにすることが大事だと思います。

質問者 とてもすばらしい取り組みで、どう自分の地域で実際に取り組めるのかなと思いつながりながらお話をうかがっていました。「危機管理室」や、防災の地域の担当、福祉課、保健所、社協の連携といたしますか、全体の仕組みはどんなふうになっているのか教えてください。

城野 山梨県は、平成13年の富士山火山防災訓練で初めて本格的な要援護者防災訓練を実施しました。それ以降、県、県社協、県ボランティア協会、山梨県障害者福祉協会などの関係機関が連携しながら全県レベルでの災害時要援護者対策に、少しずつではありますがありますけれども取り組んでまいりました。地域で防災訓練をやるときには、県下各地から、行政や民間も含めた防災ボランティアの方が駆けつけています。こういう積み重ねによってお互いにノウハウを共有できるようになってきたのかと思います。まだまだ不十分ですが、そういうつながりが徐々にできている感じです。

司会 城野さん、どうもありがとうございました。

事例報告と提言

■コーディネーター

災害時情報保障委員会 委員長 藤澤敏孝

■スピーカー

山梨車いす生活者の会ステップアップ 会長 小林 修

NPO 法人支援センターあんしん 樋口果奈子

阪神大震災・視覚障害被災者支援対策本部「ハビー」元代表

JBS 日本福祉放送・社会福祉法人視覚障害者文化振興協会 川越利信

CS 障害者放送統一機構 理事長 高田英一

障害者放送協議会 災害時情報保障委員会 委員長 藤澤 敏孝

災害時情報保障委員会の仕事

災害時情報保障委員会について簡単に活動内容を紹介させていただきます。1998年、全国の障害者団体、現在は19の団体で組織され、日本障害者リハビリテーション協会の中に事務局を置き、著作権委員会、放送・通信バリアフリー委員会、災害時情報保障委員会の三つの委員会があります。

著作権委員会は、障害に関わる著作権問題に対応したり、著作権の発展についての提言などを行うのが主な仕事です。

放送・通信バリアフリー委員会は、放送局に対する障害者関係の番組制作のコンサルティング、字幕、手話の付与、副音声解説など実現するための放送局への協力依頼などが主な業務です。

災害時情報保障委員会は、災害時における緊急放送の著作権の問題、緊急時における障害者に対する情報保障支援のあり方を考えることなどが主な業務です。

災害時情報保障委員会は今まで、当事者の参加したマニュアルづくりの推進を行ってきました。災害時マニュアルを作成するためのマニュアルの検討なども行っています。以前に北海道、宮城県、兵庫県でアンケート調査を行いました。その結果、マニュアルがあり、その中に障害者の項目がある、しかし、個別の障害種別に応じたマニュアルはない、あるいはマニュアルはあるけれども訓練をしたことがない、障害者が訓練に参加したことはないといったように、各地方自治体のマニュアルにもいろいろ問題があることがわかりました。そういった状況に対しても改善のための提案を行ってきました。

障害当事者が参加した防災教育システムの推進や災害時情報保障についての啓蒙のため

のシンポジウムなどの開催も行っております。今までに東京など大都市で年に一、二度開催していましたが、中越地震が発生してからは地方へ出向くようになり、要援護者に対する支援のあり方というテーマで開催しています。

先ほどアンケートの話をしました。北海道は地震や津波などの災害が多く、宮城県は宮城県沖地震があり、兵庫県は阪神・淡路大震災が起きたために三つの県で実施しました。アンケートでは災害が頻発に見られたり、大きな災害があったにもかかわらず、防災に関する関心が非常に薄いのです。マニュアルはあるけれども形骸化しているという悲しい結果が出て、私たちもこれではいけないと感じ、地方でシンポジウムなどを開くようになりました。

私たちの災害時情報保障委員会の仕事はマニュアルづくりから始まり、情報保障と多様になっていますが、今日は「避難所における情報保障」と限定し、課題、問題提起をしていただければと思います。

これから報告していただく方々は、実践に取り組んできた皆さんです。実践で取り組む中でわからないことがたくさんあると思います。阪神・淡路大震災と中越地震を比べた場合、大都市型の避難所での生活と地方の隣組のよさが残っている地域の避難所の生活は大きく違うものがあります。そういったことを考えながら、この機会をとおして政策提言ができればと思います。ご協力をよろしくお願いいたします。

現在 35 人ほどのメンバーで、県下でいろいろな活動をしています。私たちは車いすの生活者ですから、車いすの立場に立ったお話をします。

2 年ほど前にある会合で、阪神・淡路大震災があった三宮を訪れました。そこで大震災の記録を生々しくとどめた防災未来館を見学して、今の自分の環境を考えたら、絶対生きていないと思いました。未来館で地震の揺れを体験したときに、恐しく感じました。阪神の車いすの仲間が、生存できたことが奇跡に思えました。

そのことを伝えたくて、山梨に帰ってきて、会でも話し合いました。城野仁志さんをお願いして、私たちの会の総会の後に講演していただきました。

防災センターの見学

城野さんの話を聞きながら地震について関心をもち、会の事務局長から、近くの県で防災センターに行ってみてはどうかと提案があって、バス 1 台をチャーターして研修旅行として、静岡の防災センターに行ってきました。センターには高波の計測ができる装置がありました。東海・東南海地震が起きた場合、南北に連なるいくつもの活断層の上に暮らしている山梨県の私たちは最も危険だと思います。

そこでは震度 7 を体験できる装置があり、その上に車いすのまま数人ずつ分かれて乗りました。車いすも転びそうになりながら全身に汗する程の恐怖の揺れを体感しました。私の家は築 50 年以上経っているので絶対壊れると言われぬ恐怖を感じました。

今、自分の母が病気で、24 時間点滴をしてベッド生活で自宅療養をしています。私の妻は手が不自由で、体が小さくて非力です。私も見たとおり車いす使用者ですから、あのような大地震が起きれば、絶対助からないと感じました。自分が今までいかに地震に対し、そして災害に対して無知で、興味がなかったかを知らされました。特に静岡、山梨県民はもっと地震に対して重大な関心を持つべきだと感じました。

防災訓練に参加して感じたこと

そのようなことから私は、笛吹市で防災訓練があると聞いて、城野さんに無理を言って参加させていただきました。そこでいろいろ感じたことがありました。特に私のような脳性マヒをもつ者が一番困ることを話していきたいと思います。

脳性マヒ者の場合、緊張が激しくなると手足が硬直します。ですから、仮設トイレでは転んでしまい危険が伴うと思います。脳性マヒ者が使うトイレは仮設トイレではなくて、

普通の固定式のトイレのあるところを避難所に設置してほしいと思います。

笛吹市の防災訓練のときに私はトイレに行きたくなりました。私は障害者の避難所にいたので、「トイレに行きたいのですが」と言いました。「ちょっと待ってください。中央の指令部の指令所に言って、ボランティアに来てもらいますから」と返事がありました。早く来てくれるかと心配でしたが、案の定ずいぶんと経ってからボランティアが来ました。災害時はもっと大変になると思います。特にコミュニケーションをとりにくい聴覚障害者の場合は大変だろうと感じました。

それから、私の仲間に、カッター食や流動食を食べている人もいます。私は同窓会の役員をしていますが、同窓会を開くときには気を使います。カッター食や流動食を用意しなくてははいけません。私たち脳性マヒをもつ者や、もっと重度の障害者になると、そういったものしか口に入りません。災害時には、流動食、カッター食までも考えてほしいことを感じました。

障害のことを回りの人に知ってもらう努力

家族3人で生活して一番危機感を感じるのは、車いすが使えなくなった時のことです。私の車いすは玄関に置いてあります。もし玄関が地震でふさがってたら車いすは使えなくなってしまいます。そうなったら這って逃げるしかありません。這って逃げるときにガラスがや瓦が落ちたりした状態だと大変です。家の中のことだけを考えるだけでも不安です。もっと障害者自身が自分のことを理解してもらうために、自分から障害のことや家族のことを、回りの人に理解して貰うための情報発信する努力が絶対必要だと思います。

それで私は災害時にどうしたらいいのかと、城野さんに聞くと、甲府市の福祉課に行ってみてはと教えていただき、行きました。福祉課の課長さんが対応してくれて、市の広報誌に載っている「災害時に援護を希望する方へ」という要援護者の登録について説明のあるチラシを手にする事が出来ました。援護を希望する人は「災害時要援護者登録申請書」を提出することで申請すれば、近所の方にも助けていただけると思いました。障害者自身が障害のことを自分から周りに理解してもらうことが必要であると思います。そうでなければ、緊急時に助けてもらうことが出来ません。自分から情報を発信しなければ、あの家は誰が住んでいて、どんな様子なのかも、わかりません。

私は地区に民生委員がいることを最近初めて知りました。自治会長にはときどきあいさつに行きます。自治会長の家にワープロで打った文章をもって行って、こういう考えをもった障害者であることを知ってもらう積極的な行動が必要です。そういった努力を障害者自身が重要なこととして問題視しなければいけないと思います。

中越大地震の体験、今となればとても貴重な体験をさせてもらいました。また、自分の体験をお話することで少しでも何かに役立てることができたら。といっても、お役に立てるかわかりませんが、新潟県の十日町市に地震でこんな体験をしたものがいたということをご皆さんに知っていただければうれしいです。

震災体験

私が勤めています支援センターあんしんでは、障害者小規模作業所ワークセンターあんしんの運営、養護学校の児童送迎事業、知的障害者デーサービスの3つの事業を中心に活動しています。

支援センターあんしんが設立したのが平成14年11月でしたので、中越大地震を経験したのはあんしんが設立して2年がたとうとしていた頃でした。

震災当日、当日は土曜日の夕方6時ごろでしたのであんしんは営業しておらず、利用者の皆さんは自宅で被災しました。

ガタンという今までに体験したことのないような大きな揺れ。震度六強の揺れです。停電で一気に真っ暗になりました。自宅には重度知的障害をもつ妹と要介護3のおばあちゃんと母と私の4人がいました。とりあえずおばあちゃんと妹をテーブルの下にかくまり、私は妹のてんかんの薬を背中に背負い、真っ暗な中4人で固まっていました。その間にも震度6級の地震が何度も何度も起こりました。

しばらくすると、近所の方が外に避難しようと呼びにきてくれました。なんせうちには重度知的障害の妹と要介護3のおばあちゃんがあります。10月末ともなれば外はだいぶ冷え込みます。二人を外にいさせておくわけにもいきませんので、空き地に車をまわし、近所の皆さんの力をかりて二人を車の中に避難させました。

私たちの町内全員、体育館には避難せず、空き地の車の中ですごしました。幸いにも、うちの町内の家はどの家もつぶれたり傾いたりした家はなく、車の中であれば狭いけれども暖かく過ごせるし、家の近くにいて何かとべんりであったため避難所にはいかなかったのだと思います。

またうちの家族に関しては、妹やおばあちゃんと一緒に歩いて避難も無理でしたし、新しい環境に妹を連れて行くのも不安であったということもあります。

結局、車の中でまる2日間過ごしました。

ワークセンターあんしんに通うメンバーの体験

聴覚障害を持つSさんは奥さんと二人暮らし、奥さんは盲聾啞者です。Sさんには息子が二人いて、一人は市内で生活し、もう一人は東京で生活しているそうです。地震の直後Sさんは奥さんと二人で家の中で固まっていたそうです。そうすると以前からよく交流のあった近所の方がすぐに駆けつけてきてくださり、一緒に避難したそうです。その後すぐに市内に住む息子さんも駆けつけてきてくれ、息子さんの車の中で5日間過ごしたそうです。

Sさんがその後どうやって情報などを得たかという、東京から駆けつけた息子さんが、ラジオや消防車からの声を手話にして伝えてくれたとのこと。また、その後しばらくは手話のできるボランティアさんがついてくれ、なんとかやってこれた、とのことでした。

もうひとり、重度心身障害をもつ電動車椅子に乗るTさん。Tさんは5人家族です。地震の直後は家族みんなと一緒にいて、Tさんも家族みんなで車の中に避難したそうです。そしてその後昼間は家の中にかえり、夜は車の中で過ごすということを5日間繰り返していたそうです。

なぜ避難所に避難しなかったかとたずねると、Tさんの地域の避難所は屋根のない公園で、とても避難したところで過ごせないということで車の中で過ごしたのだそうです。しばらくライフラインの復旧せず、お風呂などは困ったが、近くの親戚の家のお風呂が使える状況であったため、そこでお風呂を借りるなどしていたそうです。

震災当時、あんしんが関わっていた障害を持った方たちや家族で、避難所に避難したという方は3名ほどでした。避難しなかった理由は、家が住める状況であったこと、なれない環境に行くくらいなら車のほうがよいと判断した方が多かったのではないのでしょうか。

震災直後、私たち職員が普段かかわっていたメンバーにできたこと、とっていいも何にもできなかったのが本音です。震災直後は自分も家を空けられない状況、他の職員もまだお話ししていませんが、半壊してしまったワークセンターの復旧に追われている。幸い、うちのメンバーは、在宅で家族と一緒に住んでいる方ばかり。家族が何とかしてくれているだろうという思いでした。次の日、安否確認のために電話をしますが、停電のためつながらない家がほとんどでした。やっとみんなの安否確認ができたのが3日後。連絡のつながったおうちの方は、皆さんが、なんとかやっているので大丈夫です。との返事をいただきほっとはするものの、こういった職についてみなさんと関わっていながら、いざというとき何も力になれない自分に情けなさを感じました。しかし、後から状況をたずねると、皆さん日ごろから顔を知っている近所の人に助けられているようです。

ワークセンターの復旧

ワークセンターあんしんの工場半壊。私たちが当時働いていたワークセンターあんしんの工場は、築40年を超える木造の建物でした。今回の地震で工場は母屋から外れて傾き、中に立ち入ることも難しい状況でした。私たちの作業所は無認可の作業所。地震直後、市や県から被害状況や被害額の調査が来て、すぐに報告書を出しました。しかし、無認可の作業所には、復興のための公的支援は一切出ないということを知りました。この建物を復旧するには800万円はかかるとのこと。そんなお金どうするのか……。工場の状況に呆然とするものの、まさかこんな地震でみんなの働く場所をなくすわけにはいかないという思いに駆られました。

自分たちの力で何とかしなければ……。そんなお金準備できるのだろうか、地震のさなか、ものすごい不安に襲われました。

所長はわらにもすがる思いで、以前からお付き合いのあるかた1000件近くに支援要請のメールを送りました。そうするとさまざまところから反響が来ました。そして各地の新聞、全国紙もワークセンターあんしんのことを取り上げてくれました。そして、あんしんの存在さえ知らなかったほんとうにほんとうにたくさんの人たちから暖かい励ましや支援をいただきました。中には、東京でワークセンターあんしんのためにリサイタルコンサートを開いてくれた団体もありました。そのコンサートには皇后美智子様もいらっしゃって、招待していただいた私たちは、美智子様とお話しする機会までいただきました。そして、皆さんのおかげでワークセンターは震災から約半年後、復旧することができました。そして、その復旧までの間も近所の方のご好意で工場近くの空き家をお借りし作業を続けることができたのです。

地震から一年後、新潟県から被災者生活支援対策事業・緊急障害者福祉関係施設災害復旧の補助金が出ることになりました。建物復旧にかかった費用を提出して下さい。と連絡がありました。ほんとうにありがたい。実際とてもありがたいです。でも、次にどこかで同じような力の弱い無認可の作業所が災害などで被害を受けたときは、もっと早くその連絡がほしい。あのときの私たちような思いをしてほしくないと思います。

災害が起こる前に考えること

今回の地震では、比較的避難所に避難せずに車の中で家族と過ごしたという方が大半でした。これは、家がつぶれなかったから、家の近所に空き地があったからできたことだと思います。もしこれが雪の季節であれば、空き地はありません。家に立ち入れないような状況の家が多かったら当然避難所に避難することになります。そのときに指定の避難所が

屋根のない公園であつたら・・・。そのとき雨が降っていたら・・・。

自分たち家族はどこに避難するか、その手段は・・・ということを事前に考えておく必要があると思います。実際、地震直後の「いざ」何とかしなければならないとき、普段関わっている職員でさえ何もできませんでした。しかし、地震直後のことを後から聞くと皆さん、「不幸中の幸いにも・・・」といった感じでなんとかしていました。幸いにも暖房のきいた個室に避難させてもらったとか、電気の必要な福祉用具が停電で使えなかったが、幸いにも近所の方が発電機を持っていたとか。これは2人聞きました。でも実際地震を体験してみて、次私たちがすべきことは、いざというとき障害を持った方がどうするか？ ということを考えることだと思います。指定の避難所にどうやって避難するのか。そこで自分たちはせいかわできるのか？ できなかつたらどうするのか？ それを一緒に考えるのが私たちにできることではないかと思います。

阪神・淡路大震災における視覚障害者支援活動の経験と今後への提言

はじめに

私達は、阪神・淡路大震災が発災した直後に「ハビー」という視覚障害被災者支援組織を立ち上げました。JBS 日本福祉放送にハビーの本部を置き、実に多くの方がたの協力を得ながら、また、日本盲人会連合の支援も受けながら日本ライトハウスなどと一緒に支援活動を行いました。本日はその報告と提言をさせていただきます。

I 情報の収集と発信

JBS 日本福祉放送は、阪神・淡路大震災以前から東京と大阪に番組制作・放送の拠点を置いています。支援活動ではこの JBS 日本福祉放送の二拠点制が極めて有効でした。と言いますのは、発災直後は数日間、電話が輻輳してつまり関西方面に電話が集中して通じなかったのです。そういう経験を皆さんもされたことと思います。逆に、関西から全国に向けては通常通りに繋がりました。そこで私たちは、JBS 日本福祉放送の大阪スタジオから東京スタジオに定期的に電話を入れて、例えば誰々さんの安否を確認して欲しい、どこどこにこれこれという人がいる筈だから無事を確認して欲しいというような情報を集めました。それらの情報を支援活動に盛り込み、安否確認などの支援活動の結果情報は JBS 日本福祉放送のラジオ放送を通じて、あるいは「F ネット」で全国に向けて発信しました。「F ネット」というのは F A X による同報システムで一度に数百箇所へ送信できる、インターネット普及以前の当時としては有効な情報発信システムでした。

ところで、支援活動は結構幅が広くて内容が多岐に渡ります。したがって、その中から今日は避難所の問題に焦点を絞って報告させていただきます。なお、全般にわたる基本的で重要な課題数点を提言とさせていただきます。

II 被災の状況

1 被災対象者数

視覚障害被災対象者数は約 8 千人程度であると、支援活動開始に際してハビーでは推測いたしました。その根拠は、被災地域における当時の視覚障害者数に基づくものです。当

時の兵庫県下における視覚障害者の身体障害者手帳所持者数は 12,000 人で、内、神戸市在住者が 6,300 人、その中で重度視覚障害者（1,2 級手帳所持者）が 3,800 人でした。芦屋、西宮、大阪の豊中、此花など被害の激しかった地域の人数も加味して、8 千人という推測を立てました。

2 初動時の安否確認法

小学校などのようなわかりやすい避難所だけでなく、「指定避難所」という言葉など空しくなるほどあらゆる所に人びとが避難していました。どこに誰がいるのかをどのように把握するかという作業を先ずしなければなりませんでした。私たちは初動の段階はローラー作戦で視覚障害者を探し出す手法を採りました。

3 データベースの構築

手探りの安否確認を進める一方で、JBS 日本福祉放送のリスナーのリストと東京スタジオ経由で入って来る情報、日本ライトハウス盲人情報文化センターならびにリハビリテーションセンター、日本点字図書館の利用者リストを基に安否確認用のデータベース構築の作業に着手しました。当時としてはまだ珍しかった端末が 10 台接続されている日本ライトハウス盲人情報文化センターの LAN システムを使って、ボランティアの協力を得ながら安否確認用リスト及び安否確認結果情報を整理していきました。

4 安否確認・被災状況

「ハビー」が把握できた視覚障害者は約 1,800 人でした。無事だった人が約 1,700 人弱で、不明の方が 100 人近くいました。これら不明の方は地震直後に親戚などを頼って移動されたか、あるいは身体障害者手帳所持者リストには載っていても、それ以前に引っ越しをしてしまっていた人たちかも知れません。つまり、死亡の可能性が推測される意味の不明ではありません。しかし、残念ながら 18 人の死亡者が出ました。ほとんどが神戸市内に集中していました。

5 家屋状況

家屋の状況は、被災した 169 人の持ち家の人のうち全壊が 94 人、半壊が 71 人でした。借家の人でも 171 人のうち、全壊が 97 人、半壊が 71 人と家屋の被害が大きいことが数字に表れています。

そして、もう一つの特徴は、地震発災後、15 分ぐらいの間に亡くなっておられるという

ことです。一般的に地震による主な死因は家屋倒壊によるものが80～83%である、と地震学者から指摘されています。事実、阪神・淡路大震災における視覚障害犠牲者18人も全員が家屋倒壊による死亡でした。

III 避難所の状況

1 調査・資料

避難所の問題に触れます。災害時における視覚障害者の状態、どのように避難したのかは、ハビーの支援活動記録からも読み取れます。更に、日本盲人会連合とJBS日本福祉放送、ハビーなどが一緒に、震災から半年を経過した8月に被災者に面接調査を行っています。この面接調査がより詳細に物語っています。

2 避難所と視覚障害者

避難に際しては、ほとんどの視覚障害者が近所の人々に助けられています。ちなみにひとり暮らしの人は17%、家族同居が78%、家族以外との同居が5%いました。その中には夫婦とも視覚障害者の方もいました。

視覚障害者は、普通、生活の中で行動する際はあらかじめ頭の中に描かれているイメージマップに基づいて行動します。たとえばA町に新しく就職したとします。自宅からA町までの交通機関や職場までの道順について、歩行訓練士からオリエンテーションを受け、頭の中にマップをつくり上げます。そのイメージマップに基づいて行動・移動するわけです。ところが災害時はイメージマップが役に立ちません。混乱しきった大変な状況の避難所に急に連れて行かれても安堵よりも募る不安の方が大きいでしょう。視覚障害者は避難所では行動が極端に制限されます。実際に私もそんな光景を目撃しました。(風で発熱している人が多かったために)避難所にトラックが氷を運んできた時のことです。「氷が来ました。取りに来てください」とスピーカーで案内がありました。しかし、視覚障害者はイメージマップが頭の中になく状況では動きにくいのです。だから、熱があっても氷を取りに行こうとはせずに諦め顔でじっと横になっているという状態でした。

3 利用しにくいトイレ

トイレは見るもおぞましい光景でした。冬でまだよかったのですが、避難所になっている小学校などでトイレに行くと、糞が便器からあふれ出しテンコ盛りになっています。視覚障害者はいろいろなものを触覚で確認することが多くあります。混雑している避難所は移動しにくくトイレの状況もあって、視覚障害者はトイレには行きにくい状態で、したが

って体調もより不調に陥りやすい状況だったと言えます。

4 避難所拒否

避難所がそのような状態だったので、周囲が説得してももう死んでもいいから帰りたいと、壊れかけた家に帰ってしまう視覚障害者もいました。また、最初から「避難所には行かん。(避難所で生活するのは)無理や。(周囲の人に)迷惑かけとうない。死んでもええ」と、避難所を拒否する高齢の視覚障害者もいました。このような考え方は理解出来なくもありません。ですが、望ましい認識と言えるでしょうか。このような障害者自身の認識問題をどう是正するか、課題のひとつであると考えます。

5 目を借りるということ

ラジオはたいいていの人が入手していました。そのことは承知の上で私たちは、避難所の視覚障害者にラジオを2、3台余分に配って歩きました。横になって寝るスペースもあまりないくらい避難所は混雑しており、避難している人達皆が疲労困憊な上に寒い時期でしたのでほとんどの人が微熱状態でした。そういった中で視覚障害者は周りの人のお世話にならなくてはいけない、「目」を借りなければなりません。お世話してくださる方はラジオを既に所持されておられるに違いない。でも、新たにラジオをもらって悪い気はしないでしょ。お世話になる人にラジオを差し上げて、感謝の気持ちを表すのに役立ててください、と余分に配って歩いたのです。

6 避難所からの「救出」

被災地は日に日に変化して行きます。さまざまな情報が寄せられます。たとえば、「風呂に入れます!」、など。これらの情報は避難所では大半が張り紙で告知されました。視覚障害者は見ることはできません。ですから私たちは、視覚障害者を避難所から早く「救出」しなければ、と思いました。各避難所の医療班に、「ハビー」という組織が視覚障害者を支援するから視覚障害者を見つけたら連絡してほしいというビラを渡して歩きました。また、NHKのラジオで呼びかけたりもしました。これらは効果がありました。連絡を受け、避難所から日本ライトハウスや国立の施設、それから盲老人ホーム千山荘などに移送することが、つまり二次避難所に移動することができました。

7 専門家の必要性

避難所には、初動期から視覚障害の専門家が必要であると痛感しました。視覚障害者の

多くは避難所で、波が引いては寄せるように執拗に襲って来る脳裏に刻まれた揺れの恐怖と新たな余震への恐怖が繰り返し交錯する中で、寒さに震えながら茫然としていました。虚脱感で物欲を感じない様子が伺えます。聞けば、杖は持ってないと言う。避難する際、持ち出せなかったのです。

「白杖しかないけど、置いとこうか？」

促すと、気のない返事が返ってきます。杖などもうどうでもいい、そんな感じです。

1週間くらいすると、折り畳み式の杖が欲しいという連絡が入ってきます。元気になったのです。「生きよう！」という力が湧いてきた証拠です。より便利な道具を使いたいという気持ちが芽生え、物欲が出て来るのです。被災者の気持ちの変遷に合わせて、支援する側も当然支援の仕方、関わり方を変えて行かなければなりません。立ち直りの早い人は、すぐに仕事の問題を考えるようになります。マッサージの仕事をしている人たちが多くて、その人たちは家屋倒壊で仕事ができなくなり、今後どうするか早々に話し出す人もいました。生きよう、再出発しよう、と気持ちを新たにする視覚障害者に対して、避難生活の中で適切な助言が出来る人材・専門家が必要なのです。そういう意味でも、最寄りの障害者関連施設を第2避難所として利用するのはよりよい方法であると言えます。勿論、受け入れる側の施設には負担が強いられます。この点をどう考えるか、課題のひとつです。

8 避難所認識

阪神・淡路大震災の場合、避難所の存在を知っていた視覚障害者は40%でした。しかし、内95%の人は避難所がどこにあるかを知らませんでした。避難した人は54%で、そのうち避難勧告があって避難したり、近所の人に連れて行かれたりした人が49%、建物が崩壊してどうにもならなくなって避難した人が44%でした。避難した人のうちの78%は、発災当日に避難していました。

9 なお残る諸課題

今日の城野さんの報告を聞いて素晴らしいと思いました。しかし、避難所に関してはまだまだ今後いろんな工夫をしながら、問題解決しなければならない点が多々あると考えています。

IV 提言

阪神・淡路大震災で視覚障害被災者支援活動の経験をした立場から、今後のために、主に視覚障害者を対象とする必要な防災対策・「備え」に関して次のようないくつかの提言を

させていただきます。地域によっては既により望ましい対策や取り組みが行われている所もあります。しかし、全国的に見て、障害者の防災対策は手付かず状態と言っても過言ではありません。むしろ、取り組みはこれからでしょう。そのためにも、障害者の防災に関する提言と具体的な活動が必要であると考えています。

なお、JBS日本福祉放送では日本盲人会連合などと相談しながら、地震災害に対する備えを促進して行きたいと考えています。「備え」に必要なかつ有効であると思われ、自分たちの背丈に合う活動を具体的に展開する準備を、今、進めているところでもあります。

今日の提言は、JBS日本福祉放送にとっての行動宣言とさせていただきますと思います。

1 情報

提言の一つ目は情報に関することです。情報には、機器問題とコンテンツ（情報そのもの・情報の内容）問題があります。

①まず、機器問題です。日常的に使えて災害時も使える可能性の高い道具として、携帯電話があります。視覚障害者の場合には操作性の問題があるので、若い人はともかく、多くの高齢者にとっては必ずしも現状の携帯電話が便利とは言えません。視覚障害という特性のために操作性の難易度が高い訳ですが、この点に十分配慮した機器開発が望まれます。

②次に、情報そのものの問題です。一言で言えば認識の普及です。社会はもちろんですが、障害者自身が地震災害に関してどのような認識を持ち、どのようなイメージを描き、どのような備えをするか、ということです。社会も障害者自らも望ましい認識をもつために、日常的に災害に関する情報を提供して、認識の普及を図る機関なり情報システムなりが必要だと考えます。

③私たち JBS 日本福祉放送に出来ることとして、阪神・淡路大震災の経験を語り継ぎ、より有効な防災情報を日常的にラジオ放送を通じて提供し、各地域での避難訓練への参加を促すなど、防災認識を高めて行くいわば「備え」推進があります。関係者をはじめ多くの方々の協力も得ながら、特に情報の提供に寄与したいと願っています。

2 家屋補強

第2点目は、家屋の補強についてです。先ほど述べましたが、阪神・淡路大震災で死亡された視覚障害者18人は、全員が家屋倒壊により即死されています。障害者であるが故にこそ、あるいは高齢者であるからこそ、あらかじめ家屋を補強しておく必要があります。各地域の行政とも相談しながら対策を急ぐ必要があります。

3 復興・自立支援

第3点目は、復興・自立支援に関することです。

①自立を支援していく過程で、住宅問題が最大であると感じました。公営住宅に何度申請しても入居できない人もいました。夫を震災で失い子供を二人かかえながら、何度も引っ越ししながら自立に向けての戦いを続けなければならない全盲のご婦人もおられました。災害時には公営住宅における障害者枠を優先的に割り振るなど、あらかじめ備えておくという考え方はどうでしょう。

②それから、地域の事情によっては現実には生々しい問題がたくさん出てきます。たとえば義援金をどう配るか、義援金配分の基準をめぐってもめごともあります。現実的な処理基準もあらかじめ用意しておけばよりスムーズにことを運べると思います。

先ほど、樋口さんの報告でも、無認可の小規模作業所には支援がなかったという問題も出ていました。そういった時にどうするかも含めて、準備をして提言をしておく必要があります。

4 支援者養成とネットワーク形成

第4点目は、支援者の養成とネットワークの形成についてです。

①支援者・リーダー養成

障害者の支援を目的とするボランティアの養成、さらにはコーディネーターの養成が必要です。情報の確保は非常に大切なので、一般企業に呼びかけて情報技術系の人たちにボランティアとしてあらかじめ登録してもらう方法もあります。特に社会福祉の世界で働いている人たちは、有事の際は支援活動のリーダーとして当然期待されます。

②支援活動指揮者

支援活動が現実になれば、誰かが指揮をとらなければいけません。そのときに支援活動に対するある程度の知識をお互いに持っていないと支援の方法を巡って対立したり、協力体制が確立しにくかったりするかも知れません。実際に支援活動の方法を巡って対立が生じたケースもあります。ですから、現場で支援活動を指導するということはどういうことなのか、ある程度の共通認識と最低必要な認識を日常の中でお互いに蓄積して置くことが大切です。言い換えれば、適切・妥当な指揮が採れるリーダーを日常的にいかに養成しておくかです。言うは易く、難しい課題ではあります。

いずれにしても、「障害」がよく分かっている人が障害者の相談相手となり、ボランティアの協力を得ながら支援活動の指揮をとることが望ましいのでしょうか。

③ネットワーク

リーダー養成を受けて、全国どこの被災地であっても支援活動のリーダーや障害者に関する専門家が即座に対応出来る、つまり災害時にお互いに助け合えるネットワークのような仕組みを何とか構築できないものでしょうか。特に障害者福祉に係わる人達が先頭に立って研修、訓練を定期的に行い、災害に即応できる防災体制を構築することが望ましいと考えます。そのためには、私たちはネットワーク構築の共同作業を日常的に具体的に持続して行かなければならないということです。

参考資料

視覚障害被災者の状況（平成 9 年 1 月 29 日集計）

		全 体	
		うち、神戸市	
ハビーが登録した 視覚障害被災者	無 事	1,686 人	1,119 人
	不 明	98 人	32 人
	死 亡	18 人	16 人
	合 計	1,803 人	1,167 人
対 象 外		52 人	23 人

註) 「対象外」は、視覚障害者ではなかった人や
震災以前に被災地外に転居していた人。

視覚障害被災者の家屋の状況

(平成 9 年 1 月 29 日集計)

	無 事	全 壊	半 壊	損 傷	不 明	合 計	避難所に行った人
持家	—	94 人	71 人	4 人	—	169 人	—
借家	1 人	97 人	71 人	2 人	—	171 人	—
不詳	144 人	155 人	125 人	89 人	950 人	1,463 人	—
合計	145 人	346 人	267 人	95 人	950 人	1,803 人	261 人
(うち、神戸)	60 人	282 人	206 人	52 人	567 人	1,167 人	210 人

身体障害者手帳に基づく 視覚障害者数

兵庫県下	約 12,000 人
神戸市在住	約 6,300 人
うち、重度障害者 (1、2 級身体障害者手帳所持者)	約 3,800 人

視覚障害被災者数

神戸市、宝塚市、西宮市、 芦屋市、明石市、豊中市 等	約 8,000 人
うち、介護を要する重度視覚障害被災者 (1、2 級身体障害者手帳所持者)	約 4,000 人

私は聴覚障害者なので、耳が聞こえないという立場から緊急災害における情報処理についてお話をしたいと思います。

字幕のなくなった NHK ニュース

私たちの団体は「障害者放送統一機構」とあるように、聴覚障害者のための放送を特定してるわけではなく、いずれは障害者全体の放送を行おうと思っています。

阪神・淡路大震災は先ほど川越さんからお話がありましたように、大災害でした。私たち聴覚障害者にとって大事なことは、情報保障です。震災時には日常的に放送されていたNHK手話ニュースがなくなりました。安否情報に変わってしまったのです。何が起こったかを知りたいときに手話ニュースが消えてしまったのです。

私たちが阪神・淡路大震災における障害者を支援するために最初に始めたのは、テレビ放送会社と行政関係者に、一日も早くテレビに字幕をつけてほしい、手話もつけてほしいという要望を提出することでした。実際につくまでに1週間かかりました。ですからやはり自分たち自身の放送局をもつことが必要と思いました。その頃、ちょうどCS放送が始まり、いろいろなチャンネルができていました。そこで1局を確保したいと思ったわけです。

また、「統一機構」というのは一つの組織の名前ではなく、ネットワークの名前です。たとえば、全日本ろうあ連盟に加盟する団体すべて、または全日本難聴者・中途失聴者団体連合会に加盟する団体、または全国に31か所ある聴覚障害者情報提供施設の関係者、また宇宙通信放送会社、ビデオの制作企画を行うアステムという会社、専門家などが集まって、一つの組織となっています。

情報とコミュニケーションを得るために

聴覚障害者は情報の収集が困難です。情報の中心となるのは、テレビ、ラジオ、広報車、有線放送などですが、その基本になっているのは音声です。そこに字幕や手話がなければ、私たちは内容が理解できないという問題があります。そして人のコミュニケーションも困難があります。たとえば避難所に避難したときは、誰かコミュニケーションできる人がいなければどうしていいのかわかりません、何が問題なのかもわかりません。換言すれば、情報とコミュニケーションの保障があれば普通の人と同じような行動ができるということです。それが私たち聴覚障害者の特徴です。

どちらについても、私たちはいつもそれを確保するよう努力しています。たとえば情報について先ほど城野さんがお話しされたように、緊急災害避難所で設置が望まれている「アイドラゴン」という手話、字幕の保障された放送を視聴できるデコーダーがあります。これは日常生活用具として認定されています。

また、コミュニケーションについては、手話サークル、情報提供施設で生活支援などに携わる人を活動できる制度をつくるために努力をしてきました。

緊急災害時の行政の対応は遅れています。一口に障害者といってもいろいろな違いがあります。私たちのように聴覚障害がある人、視覚障害のある人、また、車いす使用者のように行動障害のある人など、障害といってもいろいろです。でもそのさまざまな障害者は、1億2,000万人の国民の数の少数者です。ですから、把握が難しいという問題もあります。それぞれの障害に対してきめ細かな施策がつくられていません。つくろうと思ってもわからないというのが現状ではないかと思えます。そこまでやる必要があるのかと迷っている行政もたくさんあるのではないかと思えます。私たちは国際障害者年のテーマにあるような完全参加と平等を求めています。

私たち聴覚障害者の立場から言うと、情報への完全参加と平等ということは、たとえば普通に見られるテレビに、字幕や手話をつけてほしいということです。これはとても大切なことです。同時に、自分たちを対象にした特別な機関や施設をつくる行動も必要ではないかと思えます。

テレビ、携帯電話、FAXなどの機器も普通の人が使っているように、障害者もそれらを使えるような条件をもつ、あるいは保障すべきだと思います。この障害者だからこの機械を使うべきだということではありません。

同時に、災害の種類もさまざまです。地域の違いによって受ける被害もさまざまです。それぞれに対応できる施策もつくられていない現状だと思います。

遅れる行政対応

地域で防災訓練が行われるとします。訓練には障害者が呼ばれるかということ、ちょっと遠慮してくださいとまでは言わないまでも、呼びかけはありません。来てもらっても面倒だから呼ぶのはやめておこうとしてしまうのが実情ではないかと思えます。普通に健康に動き回れる人だけの訓練になってしまいます。これは問題だと思います。防災訓練に参加させてほしいと障害者の立場からは言いにくいのです。呼ばれなければ行かないのではいけないと思えます。

人的支援と身近な避難所の確保

救援活動に必要なものはヘルパーや手話通訳者などの人的資源です。そして近隣関係の確立と合わせて身近なところに避難所があることは当然だと思います。災害が起こったときに障害者のための施設があるといっても、遠ければそこに避難するのは困難です。道が陥没したりして車いすが通れないのは視覚障害者にとっても同じ困難です。避難所は身近にあり、同時に、最低の設備が備えられている必要があると思います。復興のために長い時間かかる場合には、避難が長引いた場合の二次的避難所として、いろいろな設備が整ったところが必要だと思います。それでもまだ復興に時間がかかるという場合には、常に支援ができる、日常生活ができる施設が必要です。

近隣関係の確立

私たちはCS放送障害者放送統一機構における“目で聴くテレビ”と言われるものを、毎日1時間から1時間半放送しています。また、この放送と同時に緊急放送の研修、訓練を行っています。そういったことをする中で先に述べた情報保障や避難所の考えが整理されてきました。

数の少ない障害者の命の安全をどう守るかという問題には、近隣関係の確立とボランティアグループの育成で対処したいと考えます。全国のほとんどの市町村に、今手話サークルができていますが、近隣関係の確保はまだばらつきが多く、もっときめの細かい近隣関係を日常的につくっておいて、いざというときの助け合い関係が生まれるようにすることが大切だと思います。これは障害当事者が働きかけなければ生まれないことなので努力も必要かと思います。

積極的な行政による支援を

行政に対する働きかけは、大変な仕事だと思います。積極的な行政関係者がいれば、話をもっていくのも楽ですが、残念ながらほとんどの行政からはもっていてもなかなかいい返事がいただけません。でもそこで止まってしまっただけはおしまいです。繰り返し繰り返し要望を出していく姿勢が大切だと思います。

先ほど、内閣府の方が国は大枠をつくる、細かいところは市町村の責任である、と言いました。国が大枠をつくと同時にお金も出せば、市町村も喜んで行うのではないかと思います。市町村は乏しい財政の中で工夫しながら行っていますので、どうしても数の少ない障害者のための施策は脇へ追いやられてしまいます。そういうときに地震が起こったら考えると心配です。

避難所においては、地震が起こったときの避難所ではなく、平時の避難所が大切です。地震が起こったときには皆が被害を受けるわけですから、自分のことに一生懸命です。まず自分のことを解決して、次に人の助けをすることになります。避難所ではそこで使える設備を常に用意する必要がありますが、それは行政の責任ではないかと思います。

統一した組織と運用の重要性

私は、阪神・淡路大震災が起こってしばらくして、統一機構を立ち上げました。その中で放送の経験、あるいは緊急災害のときの避難についての研究を重ねました。CS放送、インターネットなどによる、障害者の必要な情報発信・受信の方法は障害者ごとに異なるのが現状です。ですから障害ごとに別々に放送すると内容が乏しくなってしまいます。ですから障害別に配慮しながら、まとめて一緒にすれば層を厚くできます。そういった方法が必要であると思います。

放送やインターネットを運用するためには非常にお金がかかります。基本的には助成制度がありません。現状ではいろいろな工夫をし、寄附を受けながら活動をしています。続けることは非常にエネルギーがあるので、障害者全体の統一した組織をつくることを考えるべきではないかと思います。

障害者施設についても、視覚障害者施設、聴覚障害者施設と分かれています。その特徴を生かしながらも統一的な運用をしていく工夫が必要かと思います。

また、皆さんと一緒に工夫をして、障害者全体で緊急災害について考えられることができれば素晴らしいことだと思います。どうぞよろしくお願いいたします。

■質疑応答

質問者 資料として配布された「災害時援護者登録申請書」の中で、「要援護者の状態」の記入欄に、身体障害、知的障害、精神障害の手帳の重度の等級しか記されていないのですが、なぜでしょうか。

城野 お手元にある資料は、山梨県の甲府市がつくった資料です。甲府市の場合は、あまり対象を広げると、多くの人の手が挙がりすぎて対処できないと思って、災害が起きたときに自力では避難などが難しい人にしぼることになったのだと思います。もっと違う障害のある人にも必要ということであれば言っていただいて、改善できるように県としても支援していきたいと思います。たとえば甲府市であれば、甲府市に住む障害者の方が役場や関連の団体と一緒にあってよりよい仕組みをつくっていけるように支援していきたいと思っています。

質問者 川越さんのお話の中で対立がたくさんあったという発言がありました。その対立の具体的な内容を教えていただけますか。

川越 人によって温度差や認識の差がたくさんあるわけです。だからAがいいと言う人もいれば、Bだという人がいれば争いになります。しかし、コーディネーターがいて確かなことを言えば一つの流れが決まります。だからリーダーを養成していくことが必要だと考えているのです。

質問者 実際に対立が起こったときに、それを教訓に生かしたいので、もう少し具体的にどういうことがあったのかできれば知りたいと思います。

川越 障害者団体の中では、被災せずにふだんどおり活動していた人たちもいれば、別の団体では亡くなった方もいました。事前の備えの中に、その地域の障害者団体の災害に対する認識があるとは限りません。阪神・淡路大震災のときも地域によって差がありました。だから日常の中で備えをして意思疎通を図り、認識を高めておく必要があります。すべて備えにかかってくるのではないかと思います。

藤澤 小林さん、ご発言どうぞ。

小林 申請書の件ですが、私は申請書をもらいに行ったときに、現在、甲府市で1万1,000人ほど障害者のうちのどれぐらいが申請してるのか担当課長に聞きました。課長は数が少なくて言えないと言ってました。その程度の認識しか障害者にはないので、もっと関心をもってほしいと思いました。

藤澤 人が3人寄れば当然争いが起きると思いますが、ただ自分の組織を維持するために、自分のグループの権利を主張するために、仲間割れが起きてしまうということは、絶対あってはいけないことだと思います。これは災害時だけではなく、全ての事にいえることです。仲間割れがあると私たちの生活はよくなっていかないので、気をつけていかなければならないと思います。

質問者 災害時の支援を行う団体の者です。全国の団体から協力を得て、提言書の作成を進めています。過去の事例のアンケートを見ても、避難所に行こうと思わない方が圧倒的多数です。ですから、体育館をちょっと改造したぐらいで、障害をもつ人が行く気になるかどうかは疑問です。アンケートを見る限りは、福祉避難所を早々と制限するということは、行政が遅れていると思います。

登録することはそんなにいいことなのかという議論もあります。つまり、登録したい内容であれば、障害者は進んで登録するのであって、何でも管理されるような登録はおかしいと思います。その点、皆さんはどうお考えですか。

城野 私をご紹介した例は、発災直後は、立派なものでなくてもいいから近所から必要なものを持ち寄ってとりあえずつくった福祉避難所です。しばらく時間が経過してもっといい福祉避難所の準備ができれば、今度はそちらに移ります。だから最初の福祉避難所は災害が起きたら身近な場所ですぐ行ける場所につくることに意味があるのではないのでしょうか。まずはたとえば組単位などでつくって、しばらくしたら近所の小中学校の教室ごとで障害種別の福祉避難所をつくってみる。さらにもうしばらくしたら、病院や福祉施設につくってというように、時間の経過ごとに段階的につくっていく仕組みを整えていくべきではないかと国にも提案していますし、本県でも取り組もうとしているところです。

それから登録制度についてですが、プライバシーの問題もあるので、山梨県のマニュアルでは誰でも登録してもらうだけでなく、その人の個人的に信頼関係のある人がまず駆けつける仕組みづくりを支援することにふれています。

具体例を挙げると静岡県のお殿場市では、役場に登録しなくても障害当事者と信頼関係

があって近くに住んでいる人をボランティア団体などにお互いに教え合うことができれば、その人の障害に合った介助や、災害時の避難誘導の仕方、障害種別の介護の仕方の研修などのお手伝いをしています。大月市社会福祉協議会では、この人を支援者にお願いしたいと障害者本人が申し出たとき、また社協が仲介して支援者を見つけたとき、その支援者に対して障害種別の研修会を行っています。支援者と障害者の人が一緒に研修を受けています。

行政としては、やるからには市内のすべての障害者に声をかけたいのですが、すぐには難しいことです。だから、まず手を挙げていただいた方から始めて、幅広く周知することが大切だと思っています。手を挙げていただく方は、最初は少なくともいいので、そういう人たちと一緒に最初の行動を起こすことが大切だと思います。そうすれば次第に関心が集まり、広まっていくのではないかと思います。

藤澤 ありがとうございます。福祉避難所に指定されましたら、市や県から何かの設備がなされたり、補助が出るなどのことはないのですか？

城野 先ほど内閣府の丸山さんもおっしゃっていましたが、国の法律に「災害救助法」という法律があります。「災害救助法」に基づく厚生労働省の通知で、災害が起きたとき、国と協議をして認められた福祉避難所には国から補助金が出ることになっています。しかし、それを待っていると時間がかかるので、とりあえず近隣にまずは自主避難所をつくることをお勧めしています。その次の段階では、指定避難所の小中学校などに、できれば障害種別の福祉避難室を設けてもらいます。さらに避難生活が長引く場合には、福祉施設に、よりしっかり支援が受けられる福祉避難所をつくっていただくといったように、時間の経過ごとに段階的に支援を受けられる体制をつくれるようなになればと思っています。

高田 避難所は、行きたいから行くのであって、命令されたから行くのではないと思います。必要なものが避難所があれば行きます。行政は、この避難所にはこういうものがある。こういうことができるとPRすれば、災害が起こったときにすぐに行くのではないのでしょうか。でも行政は、どのような障害者に何が必要か前もってわかってるわけではないので、障害当事者からまず要望を出していかなければならないと思います。

私の住む地域では避難所について、要望を出しました。手話通訳者を配置してほしいと。そして、実際に手話通訳者は配置され、名前も発表されました。私たちは要望し、行政がそれに応えてくれれば災害の時に行きたい避難所になるでしょう。

藤澤 高田さんの中に「特別な設備をつくってください」という内容がありましたが、具体的な機能について教えてください。

高田 私たち聴覚障害者などは字幕、手話付きのテレビが見られるアイドラゴンが避難所にあるとわかれば行きます。車いす使用者であれば、ポータブルトイレが置いてあることがわかればその避難所に行きます。そういった設備が備わった場所のことです。

藤澤 川越さんから何か発言はありますか？

川越 デリケートな問題ですが、安否確認をするときにはリストの公開の問題があります。阪神・淡路大震災では、3週間ぐらい経過したところで限定された区域にのみ3つの団体について、神戸市が情報公開しました。全日本ろうあ連盟、全社協のボランティア団体、私ども「ハビー」と3団体です。しかし、その時点で私たちはすでに1,800名以上の詳細なリストをもっていたので行政の情報をもらう必要がなく、逆に行政に私たちのリストを置いて帰りました。

今日も話に出ましたが、たとえば介護保険に関わることで行政にプライベートな情報を提供します。行政がそれを横断的に共有して使ってもいいかどうかはよく考えたほうがいいのではないかと思います。安否確認のリストを行政に依存することは極めて危険だと思います。

樋口 実際震災を体験してみて、普段障害をもつ方たちと関わっている職員でさえもいざというときに何もできなかったという現実がありました。行政に登録することも大切なことだと思いますが、もっと身近な人に何かあったときに助けてほしいと事前をお願いしておける日頃の人間関係が大切で、それが今回の地震で人の命を救うことになりました。

藤澤 のこり時間も少なくなってきましたが、遠くから参加していただいた国立身体障害者リハビリテーションセンターの河村さんがおりますので、この件について、少しお話しただければと思います。

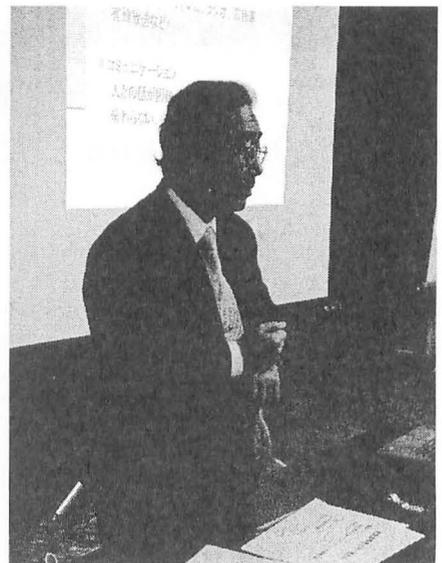
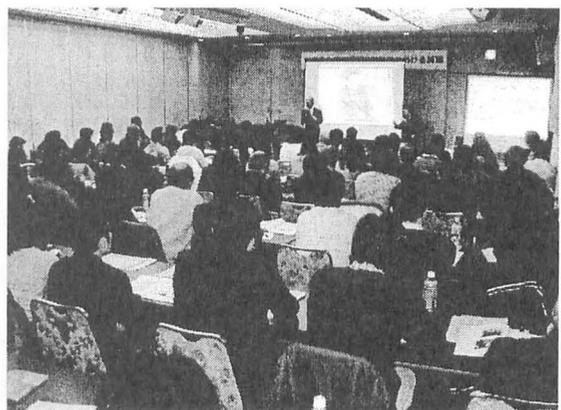
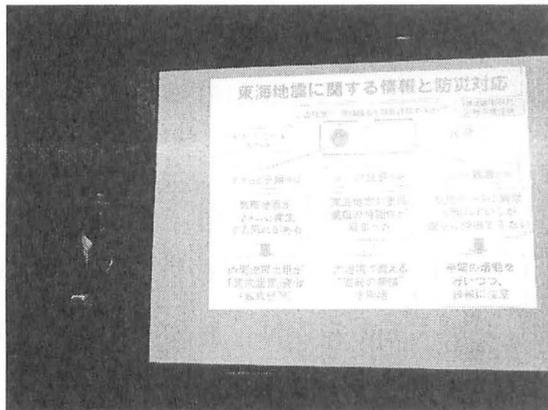
河村 全国で共通に使える「モジュール」をできるだけたくさんつくって行って交換したいと思います。本日、いろいろなモジュール、アイデアをいただきました。つまり、あるところでこういうことも使えることがわかったときに、それを他のところでも有効に活用

できるようにしていくのです。

それから、ユニバーサルデザインの考え方と、一つひとつの障害の特性に合わせて支援の仕方を考えるということの両方を融合していく考え方が大切なのではないかと思います。

私どもは地震が頻発する北海道の浦河町で「べてるの家」などと一緒に、来年度大きな実験を考えています。その中で特に GIS という地理情報システムを活用していきたいと思っています。それを全国で共通に使える技術にすることを目指しているのです、また次の機会に皆さんにご紹介できればと思います。

藤澤 本日、4人のパネラーに発言していただきまして貴重な提言を得ることができました。一方ではそれぞれ4人のパネラーの方から行政に対する要望も出ました。小林さんからはもっとまわりの人に自分たちのことを知ってもらいたいという意見も出ました。高田さんの発言からは繰り返し、避難所としての環境整備の重要性がのべられました。これらの課題がうまく機能しなければ、避難所も絵に書いた餅、宝の持ち腐れになってしまう訳です。阪神淡路の震災時の被災数日後に、ある新聞が「避難所から障害者が消えた」と報道しておりました。これは障害者支援が充分だったために、障害者が避難所から消えたのではないのです。避難所生活が障害者にとって最悪のものであったために、障害者やその家族は遠方の親戚に引越しを余儀なくされたわけです。その時の経験が、多くの自治体等で障害者用のマニュアルや避難所の設置となって生かされてきたわけです。しかし、初めに私ども委員会の活動状況のところで紹介しましたが、その実態は、形骸化されたものが多く、お寒い限りです。内閣府でも「災害時における要援護者支援のあり方」のマニュアルを用意して、各自治体での取り組みを推進していますが、是非、各自治体での積極的な取り組みと、障害者の立場にたった日頃からの備えを、血の通ったものとしていただきたいものです。本日はパネラーの皆さん大変ありがとうございました。また会場の皆さん長時間にわたりご協力ありがとうございました。以上をもちまして終了させていただきます。



「障害者と災害時の情報保障」 参加者アンケートより

2005年10月10日開催 「中越地震の経験と新たな取り組み」
(新潟県長岡市)

プログラム全体についてのご意見・ご感想

- 東京には自立生活をしている障害者が多いので、阪神・中越の時以上に障害者が大きな被害を受けそうです。地域での働きかけを考えていきたい。
- いろいろな視点から見た話が聞けたので、大変勉強になりました。自分の市での参考になり、今日の話が生きてくると思います。
- 肢体障害者自身の体験発表がなく、避難所での肢体障害者の過ごし方や課題が知りたかった。
- 在宅で暮らしている身体障害者がどんな状態かを、どなたか話せる方がいたら、お聞きしたかったです。重度の障害者だと、専門職などが判断して施設に入れられると思うのですが、入ってしまうとなかなか出られなくなる、その恐れでいっぱいです。
- 実際に被災した方の声をもっと詳しく聞けることを期待していました。
- 目黒先生のお話がとても印象深く、今まで災害対策についてどこか他人事であった感覚がとても甘かったと思います。取り組みは、自分の具体的な想像、イメージづくりから始めることができ、準備の大切を痛感しました。
- 会場が狭いかなと思います。もう少しゆとりがほしいです。
- 国の機関の方の講演は、内容が濃密だったので、もっと時間をかけてほしかった。
- 一日の時間内で盛りだくさんで、もう少し長く時間を取ってほしい点もありました。
- 障害の特性によって支援方法が異なるので、早急なガイドラインの作成が望まれます。
- これからの取り組みについて、もっと時間をとってほしかった。
- 各県単位で開催していけば本当は良いのでしょうか。
- 「情報保障」が主題であるはずが、あまり掘り下げられてなかったと思います。(特に視覚・聴覚障害者について)
- 中越地震における、最も利用した情報源は、各災害ボランティアが立ち上げたインターネットのブログでしたが、そこにどなたも触れられなかった。
- 避難所開設側の立場で、配慮の必要性を認識したのは、発生から少し日を経ってからだった。正直言って、発生当初は受け入れが主で、次から次へと発生する課題をクリアすることがやっとであった。そんな中で、障害をお持ちの方々の声は、その場に届いてこなかったもので、是非聞いてみたいと思った。
- 事例発表するならば、統一した具体的テーマに沿って述べてもらったほうが良いと思う。
- 国レベルでの取り組みとともに、被災地の市町村の行政の方々のお話もお聞きしたかつ

たと思いました。

今回のテーマに関して今後どのような企画を希望されますか？
ご意見・ご希望をお書きください。

- 現場に沿った防災対策を考えられた人達の話と、どう活かしていくのかの話を知りたいと想います。障害を持つ当事者（脳性まひや車いすを使用している人の）の話など、東京で大地震が起こったらどうなるのか、といった話を具体的に聞きたい。
- 目黒さんのように、具体的なシュミレーションだとなかなかおもしろくて、よくわかります。そういう企画をしてほしいです。
- 回を重ねて、日本中のネットワークとしていけるよう、学習場として開いてほしい。
- 障害の種別ごとに求められる特有の事情、必要な支援について、きめ細かく考えられればと思います。
- 先進事例の報告（特に障害者の方々から）を知りたいです。
- 先駆的な取り組みを行っている所（県、市町村）の具体的な話が聞けるとよい。
- 具体的に被災された施設等で作られたマニュアルなどがあったら、それを元に話して頂きたい。
- 技術開発者に来てもらい、何年後には、こんなことができるとかやってほしい。
- 障害者（団体）と支援者（団体）との相互ネットワーク作りに関する経験や、ノウハウの開示が出来ればと思っています。
- 災害時の様々な情報伝達方法について、紹介・使い方の研究などを希望します。例えば、携帯メールが災害時に使用不能になったら困るから…等。
- テレビなどのマスメディアを使って、要援護者に対する取り組みを広く社会に知らせてください。
- 大テーマの中で挙げたいいくつかの項目（例：個人情報保護法、報道、平時の取り組み、産業化）などについて、分科的な、深く掘り下げた企画を望みます。

**2006年2月17日開催 「災害発生後の支援と避難所における課題」
(山梨県甲府市)**

プログラム全体についてのご意見・ご感想

- 講師の立場立場で具体的な重点要望、意見をもっと聞きたいと思いました。
- 手話の読み上げ通訳が、すばらしかった。
- もっと広い会場と、舞台のある会場を用意してほしい。
- もっと時間をとって聞いてみたかった。特に山梨県の城野さんのお話しは、もっと詳しく

く伺ってみたかった。

- 自分の地域で何かをしなければと思った。何から取り組めば良いのか、整理をして考えてみたいと思う。
- 人ごとでなく地元で考えることが大切だと深く感じました。
- 市町村の取り組みについての話も聞けると良かったと思います。
- 実際に災害が起きてからでは遅すぎることは分かっているし、考えてもいるけれど、健康者の目線での思考が強く感じられる。
- 当団体でも、災害時における障害者支援を多方面から検討しており、中でも福祉避難所と安否確認については頭を悩ませていたので、今回のプログラムは大変参考になった。
- 自治体の状況、街の状況によって体制は変わるもので、実施可能な体制作りから始められる形を考えて欲しい。
- 以前に2回ほど東京で行われたセミナーに参加させていただき、毎回得るものは大きかったのですが、今回は特に、山梨県の福祉避難所についての講演が具体的で、実際に取り組まれている内容でありとても良かったです。
- 私の自治体でも、防災担当部署と障害担当部署が連携して取り組めるよう、今回のようなセミナーへの参加等、情報提供をしていきたいと思います。
- やる気のある職員がいるかどうかにかかっていると感じました。

今回のテーマに関して今後どのような企画を希望されますか？
ご意見・ご希望をお書きください。

- 国、県、市、町、の行政の立場から、また、ボランティアの立場から、全社協、県社協、市社協の情報伝達の具体例も交えての取り組みが聞きたい。
- 山梨の事例のような先進的な取り組みをどんどんPRして全国に広めていくことを希望します。大都市での取り組みも聞きたい。
- 地域のリーダー養成の為の講座。
- 実際に訓練を数多く実施してほしい。聞くことよりも、体験することで実感できると思う。
- 実際に被災した障害者の体験談をもっと聞きたい。
- 防災関係機関にも、このような企画を紹介してください。
- 各地域で今後具体的な取り組みが進められると思うので、その内容を発信してほしい。都道府県や市区町村の防災部署にも、今回のようなセミナーについて案内してほしい。
- 先進事例をお聞きするのは大変有益ですが、自分の住んでいる所に当てはめて考えると、地理的、地形的、町の形態など様々ですから、多様な先進事例を聞くことができる学習会など企画してほしいと考えます。

災害時情報保障委員会 委員一覧

(順不同・敬称略)

委員長

藤澤 敏孝 全国社会就労センター協議会

委員

川畑 順洋 日本盲人会連合 情報部次長

川越 利信 日本盲人社会福祉施設協議会

大杉 豊 全日本ろうあ連盟 本部事務所長

高木 富生 全日本難聴者・中途失聴者団体連合会 情報文化部長

佐野 昇 全日本難聴者・中途失聴者団体連合会 理事

松友 了 全日本手をつなぐ育成会 常務理事

大島 謙 日本知的障害者福祉協会 常務理事

荒井 洋 全国精神障害者社会復帰施設協会 事務局長

田中 秀樹 きょうされん

近藤 豊彦 全国視覚障害者情報提供施設協会 副理事長

矢澤 健司 日本障害者協議会

板東 敏子 全国要約筆記問題研究会 中部ブロック部長

井上 芳郎 全国LD親の会

障害者と災害時の情報保障

－地域における支援体制・情報提供の整備に関する調査研究報告－

発行 2006年3月

編集・発行人 (財) 日本障害者リハビリテーション協会

162-0052 東京都新宿区戸山 1-22-1

TEL: 03-5273-0601 FAX: 03-5273-1523

印刷 (福) 東京コロニー コロニー中野

独立行政法人福祉医療機構（高齢者・障害者福祉基金）助成事業