

「障害者が避難所にいない」—東日本大震災における避難所、福祉避難所の課題に関する既存の知見の体系化—

Review of literature on the issues of evacuation centers and welfare evacuation centers during the Great East Japan Earthquake

○中川 薫¹, 山本美智代²

Kaoru NAKAGAWA¹ and Michiyo YAMAMOTO²

¹ 首都大学東京大学院 人文科学研究科

Graduate School of Humanities, Tokyo Metropolitan University

² 首都大学東京大学院 人間健康科学研究科

Graduate School of Human Health Sciences, Tokyo Metropolitan University

The purpose of this study is to overview and organize the existing knowledge on the issues of evacuation centers and welfare evacuation centers for disabled people during the Great East Japan Earthquake. We searched the literature by Cinii Articles and Cinii Books. As a result, the tasks were classified into “primary evacuation centers for disabled people” “formulation of both the lists of persons who need support for evacuating and their individual support plans, and relating them to welfare evacuation centers”, “arrangement of welfare evacuation centers to the regional disaster prevention plans”, “management of welfare evacuation centers (manpower shortage, shortage of stockpiling, insufficient maintenance of buildings, lack of personal information)”.

Keywords : literature review, persons with disabilities, evacuation centers, welfare evacuation centers, the Great East Japan Earthquake

1. 問題の所在

東日本大震災では、一次避難所に障害者が見当たらないことが報告されてきた。障害者にとって一次避難所の住環境は厳しく、周囲との関係でトラブルを起こすこともあり、避難所生活は耐えられるものではなかったという。障害者は一次避難所を出て、被災した自宅に戻ったり、車の中で過ごしたり、親戚の家に身を寄せたりした。また、避難所には行けないと最初からあきらめてしまう障害者もいた。

二次避難所としての福祉避難所は、巡回する保健師によって、一次避難所で過ごすには問題があると判断された場合に利用できる仕組みになっていたために、一次避難所にいられなかった障害者が、福祉避難所につながらないという事態が生じた。

また、福祉避難所を利用できた場合も、様々な課題が残された。福祉施設には要援護者だけでなく一般住民も避難してきて、人的支援も不足、備蓄も底をついた。

このように、障害者にとって、一次避難所、福祉避難所は災害時の重要な拠点である一方で、課題も山積している。しかしこれまで、それらに関する知見は散在しており、これらを体系化することが求められている。そこで本研究では、東日本大震災の福祉避難所に関する学術報告、当事者、各種支援者、ボランティアの体験記、そのほかの資料から得られた知見を体系化し、整理することを目的とした。

2. 研究方法

国立情報学研究所文献検索システム Cinii Article、Cinii Books を用いて「東日本大震災 障害者」、「東日

本大震災 福祉避難所」「東日本大震災 避難所」と検索キーワードを投入して文献検索を行い、抽出した資料のすべてを対象とした。そしてその中から一次避難所、福祉避難所の課題に関連のある箇所をピックアップし、質的分析ソフト MAXQDA を用いて整理した。

3. 結果

障害者にとっての一次避難所、福祉避難所の課題に関する既存の知見を以下の通りに整理した^{補注)}。

(1) 障害者にとっての一次避難所

「避難なんてできない」¹⁾、「周囲に迷惑をかける」²⁾といて最初から避難をあきらめてしまう障害者もいた。かろうじて一次避難所に避難してきた障害者が直面したのは、バリアだらけの避難所環境であった。聴覚障害者³⁾、視覚障害者⁴⁾にとっての情報伝達の問題、精神障害者にとっての服薬の問題⁵⁾、透析患者の水と電気の問題³⁾、自閉症の人にとって異なる環境への適応の難しさ¹⁾、等である。特に共通してあげられるのがトイレの問題¹⁾であった。また、他の一般避難民とトラブルになる⁶⁾こともあった。

このことより、障害に配慮した一次避難所の設備的環境のあり方、障害者家族へのサポートと障害について周囲へ説明してくれる専門家²⁾、手話通訳者などのコミュニケーション支援者⁷⁾を駐在させること等の課題が指摘された。

(2) 福祉避難所の課題

①避難行動要支援者名簿、個別支援計画の策定と、その先の福祉避難所との関係づけ

障害者は、一次避難所にも行けず、福祉避難所のことも知らなかった。また障害者に限らず、福祉関係者の中

でも福祉避難所の認知は進んでいなかった⁸⁾。避難を助けてくれる人もいないケースも生じた。福祉避難所の指定が先行して進められることが多いが、まず避難行動要支援者名簿を確実に作成し、要支援者の数、属性と、支援者とのマッチング、避難のための移送手段をどうするか等、個別支援計画の作成を進めることが先で、その後福祉避難所を関係づけ、その上で、福祉避難所の必要数を割り出し、福祉避難所の指定と備蓄等の事前準備を進めることが課題である¹⁾。

②地域防災計画の中に福祉避難所を位置づける

東日本大震災では高齢者の受け入れ施設は多いが、障害者の受け入れ施設は少ないという事態が生じた¹⁾。地域内で要援護者の属性に応じた施設が足りない場合は、広域内連携を組む必要が出てくる¹⁾。また重層的な福祉避難所体制をつくること、すなわち、一次避難所の中に福祉避難室、より身近な場所に一次的福祉避難所、より専門的な二次的福祉避難所などを設置することも提案されている⁹⁾。また、そもそも福祉避難所は二次的避難所でいいのかという意見も出された⁹⁾。すなわち、一次的避難所に避難し、そこで生活することが難しいと判断されて、二次的避難所にたどり着くまでの衰弱を考えると、最初から福祉避難所に避難できるようにした方がいいのではないかとこの提案である⁸⁾。

その一方で、障害者を一般の避難所から福祉避難所に分離してしまうことはソーシャル・インクルージョンの観点から肯定できるのかを問う意見¹⁾もある。

また、福祉避難所に指定する施設として、特別支援学校を希望する声も、当事者や支援者から数多く出された。特別支援学校は学童期の障害児とその家族にとって、日頃からなじみのあるバリアフリーな環境であり、また、平時からの備蓄という観点からも福祉避難所に適しているからである²⁾。

このように、福祉避難所を地域防災計画の中に位置づけ検討することで、救援対象者の属性に合わせた備蓄、介護人材を計画することができる。

③福祉避難所の運営

福祉避難所は、指定後の運営が施設任せになっていることが問題点としてあげられていた¹⁾。

i)マンパワー不足

福祉避難所の運営における一番の問題は、マンパワーの不足であった。例えば、通所施設が福祉避難所になった場合、宿泊設備やスタッフの24時間配置は難しい⁸⁾。あるいは、施設の元々の利用者の介護という本来の業務と避難者の介護の重複がスタッフの負担となった¹¹⁾。さらに、福祉避難所に避難してきた一般住民への対応⁶⁾、施設にきたボランティアへの対応にもスタッフは苦慮した¹⁾。そもそも福祉避難所は、指定当初、あまり介助の必要のない身体障害者の受け入れが想定されており、介助の必要な重度の障害をもつ避難者や医療的ケアが必要な避難者等は想定されていなかった⁸⁾。このように、福祉避難所のマンパワー不足は顕著であり、施設スタッフは施設を離れることができず、自分の家族の安否確認もできないまま勤務し続ける³⁾という事態も生じた。

ここで課題となるのが、人材派遣スキームの確立⁷⁾である。障害に関する専門的な知識や支援のための技術を有する災害派遣福祉チーム⁷⁾、介護職、専門職やボランティアを調整する人²⁾、次の居場所を考えるためソーシャルワーカー¹¹⁾があげられ、また医師、看護師、保健師の巡回の仕組みの確立が求められていた⁶⁾。

ii)備蓄の不足

避難者が多い施設では備蓄はすぐに底をついた⁶⁾。また、自然発生的に支援が始まっても行政との連絡がつかず、福祉避難所の認知がなされずに支援物資が届かないこともあった⁶⁾。物資の備蓄、非常用発電機の配備、食料・燃料等の優先配分など、課題が残る。備蓄を単独で行うことが難しい場合、地域内の施設間で分担する仕組みづくりが必要となる⁶⁾。

iii)建物の設備の未整備

施設内に避難用スペースを要望する意見があり、特にプライバシーを確保できる空間のニーズが高かった⁶⁾。

iv)個人情報の不足

福祉避難所に避難してきた人の、心身の状況、病名、処方等の個人情報がわからず、しかし混乱状況の中、本人や家族への聞き取りも難しく、ケアに困難が生じた⁶⁾。個人情報の提供については、自治体によって態度に差があり、取りきめを確実なものにする課題が残された。

4. 考察

障害者にとっての防災体制は、いまだに多くの課題が残されている。避難行動要支援者の作成、個別支援計画の策定、福祉避難所の指定、支援人材・設備の整備等である。これらがなかなか進まない状況に対して、なぜ進まないのか、何があれば進むのか、という点に焦点をあてた研究も求められているのではないかと考えられる。

補注)紙面の都合上、本稿ではなるべく文献を限り、同じ内容で複数の引用文献がある場合、代表的なもの一つを呈示した。

引用文献

- 1)藤野好美・細田重憲(編)(2016)『3.11 東日本大震災と「災害弱者」 避難とケアの経験を共有するために』生活書院。
- 2)新井英靖・金丸隆太・松坂晃・ほか編(2012)『発達障害児者の防災ハンドブックーいのちと生活を守る福祉避難所を』クリエイツかもがわ。
- 3)東北関東大震災障害者救援本部・いのちのこば社編(2015)『そのとき、被災障害者は……取り残された人々の 3.11ー』いのちのこば社。
- 4)加藤俊和(2012)「多くの被災視覚障害者支援から取り残されていた……私たちが一部把握できた“八割以上”の方々」『福祉労働』135, 56-62。
- 5)丹羽真一(2011)「災害時の精神障がい者支援のあり方をリハビリテーションの立場から考える」『リハビリテーション研究』149, 9-13。
- 6)細田重憲(2014)「東日本大震災津波時における福祉避難所の状況と見えてきた課題」『月間福祉』97(4), 43-47。
- 7)全国社会福祉協議会 障害関係団体連絡協議会 災害時の障害者避難等に関する研究委員会(2014)「災害時の障害者避難等に関する研究報告書」全国社会福祉協議会。
- 8)阿部一彦・阿部利江・渡邊純一・ほか(2014)「東日本大震災後に開設された仙台市内の福祉避難所に関する検討ー障害者のための福祉避難所の課題ー」『感性福祉研究所年報』15, 107-117。
- 9)吉田直美(2014)「災害時要援護者と福祉避難所の一考察」『日本福祉大学経済論集』47・48, 25-44。
- 10)八幡隆司(2011)「人権の視点から考える東日本大震災① 東日本大震災における障害者市民支援活動と今後の課題」『ヒューマンライツ』285, 2-11。
- 11)清水貞夫(2012)「子ども・障害者と東日本大震災」『障害者問題研究』39(4), 310-315。