

災害時の身体障害者補助犬ユーザーに関する課題分析を踏まえた自治体における対応業務の提案と業務フローの構築

Proposal of response work in local governments and construction of work flow based on analysis of issues related to assistance dog users for physically disabled people

田中 奈美¹, 沼田 宗純²

Nami TANAKA¹ and Muneyoshi NUMADA²

¹ 国立中央どうぶつ病院

Kunitachi Central Animal Hospital

² 東京大学大学院情報学環/ 生産技術研究所

Interfaculty Initiative in Information Studies/ Institute of Industrial Science, The University of Tokyo

The purpose of this research is to clarify issues related to assistance dog users during disasters and contribute to effective disaster response. We categorized the issues based on testimonies of users who experienced disasters, obtained from databases of newspaper articles and other sources. Then we proposed countermeasures based on various documents. In addition, as an indicator of the current response status of the national and local governments, we investigated the description status of different plans and guidelines, etc., and clarified the current situation. Finally, this research created a business flow for effective responses by local governments.

Keywords: assistance dog, disaster response, disabled people, animals in disaster, disaster management process

1. はじめに

(1) 研究の背景, 目的

身体障害者の日常生活を支える存在の一つとして身体障害者補助犬が挙げられる。身体障害者補助犬とは、身体障害者補助犬法¹⁾第2条で定められた盲導犬、介助犬、聴導犬の3種を指す。厚生労働省が都道府県別の身体障害者補助犬の実働頭数を公表しており、2022年4月1日現在、全国で盲導犬848頭、介助犬58頭、聴導犬63頭である。例えば、東京都では盲導犬93頭、介助犬12頭、聴導犬15頭である²⁾。

身体障害者補助犬法（所管：厚生労働省）は、身体障害者の自立および社会参加の促進を目的（第1条）として、2002年10月1日に施行され身体障害者補助犬の同伴等を定めている。具体的には、国及び地方公共団体等（第7条）、国等が管理する住宅（第7条）公共交通事業者等（第8条）、不特定かつ多数の者が利用する施設を管理する者（第9条）、一定規模以上の事業主（第10条）では身体障害者補助犬を同伴することを拒んではならないと規定しており、これらには受け入れ義務がある。また、一定規模以下の事業主（第10条）や住宅を管理する者（第11条）は拒まないよう努めなければならない（努力義務）とされている。障害者差別解消法（所管：内閣府）³⁾では、行政機関等および事業者に対し、障害を理由として障害者でない者と不当な差別的取り扱いをすることにより障害者の権利利益を侵害してはならないとしている（第7条、

第8条）。また、社会的障壁の除去について合理的配慮を行政機関には義務付け（第7条）、事業者には努力義務を求めている。令和3年5月に同法は改正され、事業者に合理的配慮を義務づけた。なお、改正法は令和6年4月1日から施行される⁴⁾。

以上のような法律の下、身体障害者補助犬ユーザー受け入れの普及・啓発活動が行われているが、施設等での受け入れ拒否が依然として報告されている⁵⁾。2020年に盲導犬ユーザーを対象に行われた調査では、回答者643名のうち、2019年に盲導犬の受け入れ拒否にあったのは336人（52.3%）であったという報告がある⁶⁾。

厚生労働省による平成28年生活のしづらさなどに関する調査等を元にした推計によると、障害者の数は936.6万人であり、人口の約7.4%に相当する⁷⁾。災害時には障害者や高齢者など、社会的に脆弱な立場に置かれた人たちに被害が集中してきた^{8) 9)}。災害時の身体障害者補助犬ユーザーへの対応策は、2章で詳細を述べるが国による詳細な対応方法を定めたガイドライン等もなく、自治体が対策を検討する際の情報が限られる。ペットとは異なるとはいえ、どのように対応するのか基本的な理解を進める必要がある。

災害時における自治体の身体障害者補助犬ユーザーの対応について述べた文献は少ないが、避難所における対応については、日本補助犬協会代表理事の朴による文献があり、避難所への補助犬同伴の重要性と基本的な考え方を示している¹⁰⁾。避難所での受け入れにおける主な留

意点として必要な動線の確保、スロープ等の設備の設置、補助犬トイレの設置を挙げている。また、補助犬同伴者が来た際の避難所での周知や救援物資の例を紹介している。喫緊の課題として補助犬受け入れ対応ガイドラインの作成と、協会が養成する補助犬ガイド士という資格保有者の配置を挙げている¹⁰⁾。

自治体における身体障害者補助犬の受け入れを推進するにあたり、災害時の補助犬に対する対応方針を決めているか、福祉避難所での補助犬同伴を想定したマニュアルはあるかなどを点検する必要があることを指摘している文献もある¹¹⁾。身体障害者補助犬ユーザーの数が少ないこと、避難所へ避難しない事例があることを考えると、地方自治体における対応経験は非常に少ないと推測される。その中で過去の災害時における身体障害者補助犬ユーザーに関する課題について知ることは効果的な対応につながる可能性があるが、それらについて網羅的に調査した研究もなく、過去の知見が十分に活かされているとは言い難い状況である。

以上のように、災害時の身体障害者補助犬ユーザーへの対応に関する研究は少なく、過去の課題分析を踏まえた検討を行なっているものではない。

そこで本研究では、災害時の身体障害者補助犬ユーザーおよび補助犬に関する課題を明らかにするとともに、災害対応の第一義的な役割を担う市町村が効果的な災害対応を実施するために、身体障害者補助犬ユーザーに関する災害対応業務を整理することを目的とする。

(2) 研究の流れ

本研究は、以下に示す流れで実施する。すなわち、①まず、現在の国および地方自治体における対応状況の指標として、国や都道府県、市町村等の防災に関連するガイドラインや計画等における身体障害者補助犬ユーザーに関する記載状況を調査し、考察する。②次に、災害時における身体障害者補助犬ユーザーおよび補助犬における課題を明らかにするため、新聞記事等の調査を行いユーザーの証言等を発災から初動、応急、復旧・復興の各段階に分けて分析する。さらに課題を踏まえた対応業務の提案を行う。③最後に、対応業務の流れと全体像の把握、関連資料の一元管理のため業務フローを構築する。

なお、実際に災害現場で身体障害者補助犬ユーザーの対応を行う際には、個々の当事者のニーズを丁寧に聞いた上での対応が不可欠であり、対応方法の決定や訓練における当事者の参画も重要である。本研究ではその前段階として過去の知見を活用するために、文献調査を元にした検討を中心にまとめるものである。

2. 国及び地方自治体の防災対策における補助犬ユーザーに関する記載状況とその考察

(1) 各府省による防災に関連する計画、ガイドライン等における身体障害者補助犬ユーザーに関する記載の調査

災害対策基本法に基づく中央防災会議が作成する防災基本計画（令和4年6月）¹²⁾においては、家庭動物の記載はあるものの、身体障害者補助犬という記述はない。都道府県および市町村が地域防災計画を作成する際に、参照すべきもののうち、指定行機関における防災業務計画がある。厚生労働省防災業務計画（令和3年9月修正）¹³⁾には、身体障害者補助犬についての記載はない。環境省防災業務計画（令和4年7月修正）¹⁴⁾では、家庭動物の災害時の対策が記載されているが、身体障害者補助犬としての記載はない。内閣府防災業務計画（令和4年9月修正）

¹⁵⁾には身体障害者補助犬の記載はない。

内閣府が市町村に向けて作成した避難所運営ガイドライン（令和4年4月改定）¹⁶⁾では、「ペットへの対応」の項目があるものの、身体障害者補助犬の記載はない。同じく内閣府による福祉避難所の確保・運営ガイドライン（令和3年5月改定）¹⁷⁾においても、身体障害者補助犬の記載はない。

環境省は主に自治体向けに、人とペットの災害対策ガイドライン（平成30年3月）¹⁸⁾を発行している。本ガイドラインには、身体障害者補助犬はガイドラインが対象としているペットとは異なり災害時は原則として身体障害者と身体障害者補助犬を分離せずに受け入れるべきである旨が述べられている。また、身体障害者補助犬はペットとして扱われず、要支援者の支援として考えることが記載されている。同じく環境省による人とペットの災害対策ガイドライン 災害への備えチェックリスト（令和3年3月発行）¹⁹⁾は、市町村などの基礎自治体の防災担当向けのものである。身体障害者補助犬に関するチェックリストの項目としては、要配慮者への対応として「視覚障害、聴覚障害などを持つ方と身体障害者補助犬への対応準備」とあり、その解説には「身体障害者補助犬は障害を持った方々の手足となる重要な存在であるため、常に利用者とともに生活し行動する必要がある。市町村の災害対応部局は保健衛生部局や福祉部局から身体障害者補助犬の利用者情報を入手して、該当する地域での避難所での受け入れ体制を整えるとともに、災害時にはいち早く避難指示を出して避難を支援する必要がある」と記載されている。また、災害発生後の対応として、社会福祉担当部局との情報共有に加えて、身体障害者補助犬の利用者と補助犬が同居可能な環境の確保を挙げている。

(2) 地域防災計画における記載状況の調査

現在の自治体における身体障害者補助犬ユーザーへの対応状況の指標として47都道府県の地域防災計画における身体障害者補助犬（盲導犬、介助犬、聴導犬）の記載状況を調査した（2023年5月時点）。その結果、身体障害者補助犬（盲導犬、介助犬、聴導犬）に言及があったのは3県であり全体（47都道府県）の6.3%であった。埼玉県では、避難所内での動物の持ち込みを原則禁止し、その例外として盲導犬、介助犬、聴導犬を挙げている²⁰⁾。一方、神奈川県では要配慮者への配慮として記載がされ²¹⁾、島根県でも避難所での運営・管理の方法のひとつとして、身体障害者および身体障害者補助犬の受け入れの項目があった²²⁾。

続いて、第一義的な災害対応を行う市町村における地域防災計画における身体障害者補助犬の記載状況を調査した（2023年5月時点）。対象は、身体障害者と身体障害者補助犬の受け入れとして項目立てがされていた神奈川県内の33市町村と島根県内の19市町村とした。神奈川県では、横浜市、三浦市、厚木市、伊勢原市、寒川町、大井町の6市町村で記載があった。横浜市では身体障害者補助犬法に基づき対応する²³⁾との記載だった。三浦市では避難所で身体障害者と身体障害者補助犬を分離せず受け入れる²⁴⁾との記載だった。厚木市では避難行動要支援者への支援と考え避難所で分離せず受け入れる²⁵⁾との記載だった。伊勢原市では可能な限り施設内で一緒に避難生活ができるよう配慮するとの記載だった²⁶⁾。寒川町では盲導犬、身体障害者補助犬、介助犬等を除いたペットの避難スペースへの持ち込みは、原則として禁止²⁷⁾と記載されていた。大井町では避難所では分離せず受け入れる²⁸⁾との記載だった。

また、島根県内の19市町村（うち3町はHPで地域防災計画が公開されているか不明）における地域防災計画を確認したところ、身体障害者補助犬の記載があった市町村はなかった。

(3) 記載状況に関する考察

a) 身体障害者犬ユーザーへの対応に関する記載

災害時の身体障害者補助犬ユーザーへの対応に関しては、国からは環境省による人とペットの災害対策ガイドラインおよびチェックリストの中で触れられていたが、他の調査した各種計画やガイドラインには記載はなかった。また都道府県の地域防災計画における記載状況を確認した結果、3都道府県でのみ記載があり、神奈川県内、島根県内の市町村の地域防災計画でも記載は僅かだった。この理由は、国レベルで各種防災計画やガイドライン等に記載がないことに起因すると推測される。また内容は、避難所での補助犬同伴を認める内容に終始しており、具体的にどのような配慮が必要になるのか等自治体が対応策を検討するには情報が不足していると考えられる。

b) 福祉避難所と一般の指定避難所での受入れについて

内閣府の避難所運営ガイドライン、福祉避難所の確保・運営ガイドラインにはいずれも身体障害者補助犬の記載はなく、その対応は各自治体に委ねられていると想定される。福祉避難所の確保・運営ガイドラインの令和3年5月の改定では、福祉避難所の受入対象者の公示や直接避難の促進等が追加され、障害者の避難先として、福祉避難所の整備が進められている。福祉避難所の運営等に関する実態調査²⁹⁾で回答のあった1,251施設のうち、高齢者施設が61%を占める(769施設)。障害者施設は18%(223施設)であり、障害者施設が少ないことがわかる。また、身体補助犬ユーザーを想定した準備がされているのかは不明であり、また数が少ないゆえ、アクセス可能な場所にあるかという問題もある。したがって福祉避難所での受け入れを検討している場合はその整備・周知とともに、一般の指定避難所の要配慮者スペースでの受入体制の整備も必要である。

3. 身体障害者補助犬ユーザーおよび補助犬に関する過去の災害における課題と対応業務の考察

本章では、過去の災害における身体障害者補助犬ユーザーおよび補助犬における課題を明らかにする目的で文献調査を行った(2023年6月時点)。対象としては、CiNii Researchおよび大手新聞社3社のデータベースである朝日新聞クロスサーチ、ヨミダス歴史館(読売新聞)、毎索(毎日新聞)にて、「補助犬AND災害」「補助犬AND避難所」「盲導犬AND災害」「盲導犬AND避難所」「介助犬AND災害」「介助犬AND避難所」「聴導犬AND災害」「聴導犬AND避難所」をキーワードに検索を行った。抽出対象は1995年阪神淡路大震災以降とした。

異なる新聞社で同一人物の取材されている場合、記事の内容が同様の場合は記載を省略している。新聞記事が書籍の引用の場合や記事の内容について詳細が記載された資料が入手できた場合は、そちらを引用した。

過去の災害を経験した身体障害者補助犬ユーザーの証言や補助犬の様子等が記載されている文献・新聞記事・資料の内容を抜粋・要約した結果を表1に示す。表1の記載内容について災害時の課題や教訓に関連する事象ごとに下線を引き、番号づけを行なった(例:1a)。各事象を短く要約(本研究では「コード」と呼ぶ。)し、その事象

が発生したフェーズに分類した。フェーズは災害予防(発災前)、初動対応(発災から避難行動支援まで)、応急対応(避難生活)、復旧・復興(仮設住宅への入居以降)の4つとした。続いてフェーズ毎に、類似のコードを集めてカテゴリー化を行なった。新聞記事には、災害を経験したユーザーが抱えている今後の災害を想定した際の不安や要望(例14a, 18b)も記載されている場合があった。ユーザーの不安を知ることは、対応策を考えるにあたり参考になると考えられ、記事の検索過程で抽出された、防災訓練や講演会等に参加したユーザーの証言も別途表2に抜粋・要約した。表2についても、不安や要望、訓練の教訓等に関連する部分に下線を引き、番号づけを行なった(例:25a)。各事象を短く要約し、4つフェーズに分類した。カテゴリー化した内容を元に各フェーズにおける課題を考察して、対応業務を提示する。対応業務は、2章で述べた通り、身体障害者補助犬ユーザーへの対応に関して詳細を定めたガイドライン等がないため災害対応業務に該当するものは、その考察の過程で業務分析記号を付与するように工夫した。

(1) 初動対応：発災から避難行動支援まで

発災から避難行動の間の課題や教訓をカテゴリーに分類したものを表3に、今後の災害を想定した際の不安・要望を表4に示す。避難行動は、在宅避難を選択した例(No.2, 4, 20, 22, 23, 24)と自宅から立ち退き避難をした事例(No.17, 29, 23)があった。No.23では初めは在宅避難したが、ライフラインの途絶で自宅から避難した。

a) 在宅避難を選択

在宅避難を選択した理由を見ると、避難所では補助犬が受け入れられないとの発言が目立った(2a, 4c, 20a, 22a)。実際にNo.22の事例では、前回避難所に避難した際に、冷たい言葉をかけられたという経験したことを在宅避難した理由の1つとして証言している。

以上の事例からは、避難所で補助犬が受け入れられない可能性があるという不安から避難所へ行くことをためらうという課題が挙げられる。また補助犬は周囲にも自分にもストレス(23c)、犬のトイレが心配(22b)からは単なる受け入れだけでなく、補助犬のケアや周囲への配慮も含めた体制がなければ避難を躊躇する可能性が示唆された。補助犬の受け入れを理由に挙げたユーザーは(No.4, 23)は、障害者が避難所で生活するのは大変(23b)、避難所では一人でトイレに行けない(4b)とも証言しており、二重に障壁があると考えられる。以上の課題に対しては、避難所での障壁を減らす取り組みや補助犬ユーザーの受入体制を整備して必要な配慮や支援が受けられるようにすること(業務分析記号C)、さらに取組状況をユーザー、住民へ周知し理解を広げる必要がある(業務分析記号D)と考える。

b) 自宅から立ち退き避難

自宅から避難した立ち退き避難の例(No.17, 19, 23)を見ると、いずれも危険な状況での避難であり、避難が計画的に行われず避難支援も不十分であったという課題が挙げられる。表4に示す通り、ユーザーは避難について助けが得られるのか、不安を抱えている。令和3年5月には災害対策基本法が改正され、市町村による避難行動要支援者の個別避難計画作成が努力義務化された。取組指針では計画作成の優先度の考え方も示されており³⁰⁾、その策定が急がれているが、その進捗状況は自治体により異なる³¹⁾。補助犬の多くは大型犬であり、補助犬を連

表1 過去の災害時のユーザーの証言、補助犬の状況

No.	記載内容 (抜粋・要約)	災害名称	出典
1	兵庫県盲導犬協会は23人に盲導犬を貸し出している。ところが犬は音や振動に非常に敏感なため、震災後外出しなくなった犬もいて、5匹が京都府亀岡市の関西盲導犬協会訓練センターへ避難した(1a)。交通機関が復旧するまで、飼主は犬に会いに行けなかった。	阪神・淡路大震災	ねっとわーく・23日 阪神大震災【大阪】朝日新聞,1995年8月23日,朝刊,3社,p23
2	全盲の盲導犬ユーザーの自宅は地震で全壊。向かい側の家が崩壊して玄関をふせぎ、閉じ込められた。2階から脱出したが、近くの避難所は既に満員。「混乱の中で布団の上をウロウロする盲導犬は受け入れられない」と感じ、盲導犬と一緒にそのまま自宅2階で暮らすことを選んだ(2a)。ユーザーは冷蔵庫にあった食料とふろに残っていた水でしのぎ、盲導犬は貯蔵してあった缶詰12個を食いつないで過ごした(2b)。20日後、姉宅へ避難。1ヶ月後自宅を修復して仕事を再開したが環境は一変。「これまでは風の流れて交差点がわかった。でも、家がなくなって風を感じ、道を間違えてしまう(2c)」。盲導犬は道路や住宅の復興工事の音に驚いておびえた(2d)。道路をふさぐ車やがれきを避けようと他人の敷地内に入ることも度々あったが慣れるにつれミスも少なくなってきた(2e)。「道路に捨てられたがれきで、けがをする不安(2f)もあるが、マークとの信頼関係で乗り切りたい」	阪神・淡路大震災	阪神大震災 希望新聞 盲導犬と共に頑張る全盲のマッサージ師、八木政弘さん,毎日新聞,1995年9月28日 大阪朝刊,p29,特集
3	マンション全壊(危険状態)の全盲夫婦で、18歳の子どもと盲導犬のいる家族。盲導犬がおびえている(3a)ので夜になって避難所へ。すでに避難者でいっぱい、横になる場所もなく階段の踊り場で一夜を過ごした(3b)。翌日、教室が解放されて移ったが、その後も2回移動。盲導犬は訓練所に一時預ける(3c)。仮設住宅の3次抽選にあたり仮設住宅(26.5m2)へ移動したが、この狭さでは盲導犬との同居が難しく、再度別の仮設住宅(30m2)へ移動、やっと盲導犬と同居できる(3d)。	阪神・淡路大震災	全障研兵庫「阪神・淡路大震災障害者実態調査」委員会:あの人の声が聞こえる 阪神大震災と障害者,1996.1
4	西宮市の女性、盲導犬ユーザー。自宅で被災、タンスが倒れてきたが、家族にのけてもらった。別室にいた盲導犬の上には辞書などの本が落ちてきていた。本をのけてやり、レインコートを着せてやった。避難所に行くかもしれない、犬の毛が落ちるとかいろんなこと言われたらあかん(4a)と思って着せていた気がする。近所の方が「早く逃げましょう!一緒に逃げましょう」と言ってくれた。下駄箱などが倒れる玄関からなんとか外へ。「避難所に行きましょう」と言われたが、「避難所に行っても一人でお手洗いに行けないし(4b)、なんとか家は大丈夫みただけから帰ります」お隣さんが「危ないよ、お手洗いくらい連れて行ってあげるから一緒に行く」と。「私は犬もいるので大勢の中に犬を連れていったら、また何か言われてもいやだし家に帰ります(4c)」と子供たちと家に帰るが、家の中がメチャクチャなため履物を履いたまま部屋に。3日目に盲導犬協会から連絡が入り、犬を預かってくれるとのこと。息子が連れて行った(4d)。盲導犬を1ヶ月預け自分たちは壊れた家で住んでいた(4e)。	阪神・淡路大震災	阪神大震災視覚障害被災者支援対策本部:視覚障害被災者とボランティア ハビーからの伝言,1996.9
5	No.4と同人物と考えられる。盲導犬は亀岡の関西盲導犬協会に預け、落ち着くところがあったら迎えにくるからと、大人しく待っていてねと別れた。その後新聞社の取材を受けたが、それを見た東京のTV局から電話がきて、盲導犬はどうしているかと言うので、「ライフラインが途絶えてしまって私たちの生活だけでも大変だから盲導犬協会に預けているのですよ(5a)」という交通費と手引きは用意するので会いに行ってくださいと言われた。引き取れないのに会えないと断っても翌日も電話がかかってきた。	阪神・淡路大震災	神戸アイライト協会:視覚障害被災者の10年 阪神・淡路大震災メモリアルイベントの記録,2005.9
6	避難所で盲導犬ユーザーの受け入れが拒否されたこともあった(6a)	阪神・淡路大震災	神戸アイライト協会:視覚障害被災者の10年 阪神・淡路大震災メモリアルイベントの記録,2005.9
7	神戸の自宅ではなく、京都の関西盲導犬協会の訓練センターに他のユーザー集まっていた際に地震、あまりの揺れ立ち上がり「きゅー」と鳴いた盲導犬もいた(7a)。2日後に家に帰ったが、一戸建ては全壊。家族は親戚の家へ、自分は盲導犬と亀岡のセンターに3月末まで避難(7b)。	阪神・淡路大震災	神戸アイライト協会:視覚障害被災者の10年 阪神・淡路大震災メモリアルイベントの記録,2005.9
8	No.9と同人物と考えられる。マンションは全壊、4月になって仮設住宅に入ったが、盲導犬と一緒に生活できずとても不自由で(8a)大変寂しい思いをした(8b)。	阪神・淡路大震災	神戸アイライト協会:視覚障害被災者の10年 阪神・淡路大震災メモリアルイベントの記録,2005.9
9	自宅が全壊した芦屋市の盲導犬ユーザーも盲導犬「ポニー」(当時6歳)と避難所に身を寄せたが「こんな大きな犬を連れてきて冷たい視線を浴びた(9a)。その日のうちに盲導犬は県外の訓練所に移った(9b)。	阪神・淡路大震災	阪神大震災13年:災害弱者・あなたの隣に/上 避難所の盲導犬受け入れ態勢/滋賀,毎日新聞,2008年1月16日,地方版/滋賀,p24
10	60代の全盲の女性が盲導犬を連れて陳情に立った。「転居させられたら一から商店の場所などを覚え、それを盲導犬に教えて生活を立て直さざるを得ない(10a)」。全盲を考慮して女性自身は継続入居が認められるが「残されても、苦楽をともにした友人知人が居なくなるとは日々の暮らしに行き詰まる(10b)」と不安な胸の内を語った。	阪神・淡路大震災	借り上げ復興住宅の継続入居巡り神戸市議会委 住民陳情「全希望者を」市は基本姿勢を崩さず,朝日新聞,2013年4月12日,朝刊,p29,神戸
11	仮設住宅の住居スペースが狭いため、盲導犬との生活が困難(11a)。障害者サイドの意見を取り入れた上で障害者向けの仮設住宅を建設してほしい(ゆめ風アンケート)。	*	認定NPO法人 ゆめ風基金:障害者市民防災提言集 2013年度版,2012年12月発行
12	たまたま盲導犬(1歳8ヶ月)を自宅に残して外出中だった。帰宅すると小刻みに震える盲導犬(12a)。夜には避難所へ。混み合う避難所で受け入れてもらえるか不安だったが町の人々は家族のように受け入れてくれた(12b)。避難所で4夜過ごした後、自宅に戻った。今は落下物などが心配でほとんど出歩けない(12c)。買い物もボランティアに頼んでいる(12d)。盲導犬は大きな余震があるとビクビクする(12e)。それでも盲導犬がいると思うと勇気がわく(12f)。	2000年鳥取県西部地震	鳥取県西部地震 きぼうきずな震災1週間 盲導犬と避難の田淵ひとみさん,毎日新聞,2000年10月13日,大阪朝刊,p25,社会
13	盲導犬ユーザーは自宅が半壊。避難所には約200人が集まっていたが当時の担当職員は盲導犬と一緒に避難所に入ることを認めた(13a)。普段から盲導犬と女性の姿を見ていた住民は拍手で歓迎した(13b)。女性は「行政が理解しようとするのはもちろん重要(13c)。でも使用者も地域の人を受け入れることができるようペアの姿を多くの人に見せ交流する努力が必要(13d)」と呼びかける。	2004年新潟県中越地震	阪神大震災13年:災害弱者・あなたの隣に/上 避難所の盲導犬受け入れ態勢/滋賀,毎日新聞,2008年1月16日,地方版/滋賀,p24

14	盲導犬とバスの中で座っている時に地震にあった。「バスの中は落下物がないので不安はなかった。家の中だったら不安だった」大地震が起きた場合、盲導犬を連れて外に出るのには危険が伴い不安だ「避難所に行くまでが大変。いつもはどこでもいけるが、状況変化があると盲導犬は対応できない(14a)」と述べる。	2007年4月15日 三重県中部の地震	震動：県中部地震から1ヶ月/6 要援護者/三重、毎日新聞、2007年5月24日、地方版/三重、p18
15	盲導犬と一緒に生活しているユーザーは「地震で市内の建物が取り壊されてなくなり、まいごになることが何度ありました」(15a)	東日本大震災	相馬の探検隊に文科大臣賞「小学生のぼうさいマップコンクール」、朝日新聞、2023年3月22日、朝刊、p19、福島全県
16	自宅を失った盲導犬利用者のために、新しい住まいの周りを訓練士と一緒に歩き、最適な経路を考えて不安を減らした(16a)。	東日本大震災	盲導犬、巣立ち再び 仙台訓練センター、震災で一時的避難 新しい犬来て訓練、朝日新聞、2012年2月2日、朝刊、p33、宮城全県
17	日本盲導犬協会の盲導犬ユーザー55名への安否確認を行った。当日のみ避難所へ行ったのが1名、数日間避難所通いをしたのが1名、盲導犬の同伴は断られなかった(17a)。自家用車で津波に巻き込まれたがユーザーも盲導犬も救出された方が1名(17b)。3/18~6/2の間、全ユーザーを訪問して①ユーザーの生活環境確認と精神面確認②歩行における安全性の確認③盲導犬の作業性の確認を行った。ユーザーは余震のため睡眠不足が続く不安定な気持ちだった(17c)。盲導犬の作業面では大きな影響はなかった(17d)が、余震が来ると「震える(17e)」ユーザーの元へ来る(17f)といった行動は見られた。外出頻度が減少したユーザーが多かった(17g)。ドッグフードや水の備蓄をはじめたユーザーもいた(17h)。	東日本大震災	第5回被災視覚障害者支援研修会 演題「災害時支援と盲導犬 日本盲導犬協会のこれまでの関わり」、日本盲人福祉委員会、視覚障害者災害支援員養成研修 基礎研修講座、令和3年12月、p95~99
18	鎌ヶ谷市の盲導犬ユーザーによると、東日本大震災の時は盲導犬がブルブルと震えていた(18a)。「私たちは何があったのか全くわからない、そばにいて周りの状況を教えてください」と訴えた。(18b)「盲導犬を連れていて避難所でパッシングを受け、自宅に戻ってしまう人もいと聞く。自分は避難所に行けるのか、それが一番不安です」と語った(18c)。	東日本大震災	障害者の立場で防災を考える、読売新聞、2016年1月24日、朝刊、p31、千葉
19	日田市の盲導犬ユーザーは、自宅前の川が氾濫し足元に水の感触があり浸水に気づいた。119番通報して救助を求めたものの、盲導犬を置いていこうと言われ、盲導犬がいないと生活できないことを訴えた(19a)。携帯電話と財布、ドッグフード一食分を用意して待つ(19b)。結局盲導犬とともに消防隊員に救出された(19c)。避難所では避難者で混み合う屋内に入ることがはばかれ、入り口のドアにリードをかけ(19d)全身ずぶぬれのまま怖がってなく盲導犬をなで続けた(19e)。とっさのことで盲導犬であることを示す胴輪(ハーネス)が着けられずベットに見えたのか、他の避難者からは「なんでこの犬はここにおるんかい」(19f)という言葉が飛んできた。	平成24年(2012年)7月九州北部豪雨	補助犬への理解一步一步 災害避難 受け入れ態勢 整備の動き「よかった」、朝日新聞、2020年1月5日、朝刊、p19、大分全県
20	常総市で障害者への実態調査。避難しなかった理由として避難所生活への不安を挙げ、「盲導犬がいるから無理だと思っている(20a)」など避難所では障害に応じたきめ細かな支援が得られないのではないかと心配する声があった。	平成27年(2015年)9月関東・東北豪雨	避難、障害者につらく情報・誘導ない 周りに迷惑 支援者らと共同で調査 常総市に提言 鬼怒川決壊、朝日新聞、2016年2月23日、朝刊、p29、茨城
21	熊本地震では被害の大きかった熊本、大分両県で24頭の盲導犬が活動しており、うち一頭が使用者と避難所を一時利用し、別の1頭は車中生活を送った(21b)という。	平成28年(2016年)熊本地震	防災と補助犬シンポジウム「平時から準備を」熊本地震で車中生活も/兵庫、毎日新聞、2016年5月31日、地方版/兵庫、p22
22	No.19と同一人物(出典も同じ)。床上30cmまで浸水した。避難も考えたが、「前に『どうして犬がいるんだ』と言われたことも気になった(22a)し、トイレの世話もきちんとできない(22b)」。家族で2階に避難し、やり過ごした(22c)。	平成29年(2017年)九州北部豪雨	補助犬への理解一步一步 災害避難 受け入れ態勢 整備の動き「よかった」、朝日新聞、2020年1月5日、朝刊、p19、大分全県
23	広島県の盲導犬ユーザー。帰宅後に水は床上40cmくらいまできた。妻も盲導犬ユーザーで2頭の盲導犬がいる状況ではもう逃げることもできず(23a)、このような時は避難せずに垂直避難をすることを決めていた。理由は、視覚障害者が慣れていない避難所で生活することは非常に大変(23b)で、そこに動物である盲導犬を連れて行くことが自分たちや他の人にとっても大変だと予想されていた(23c)から。しかし電気も止まり水も止まり、飲み物や食べ物等2階にあげたが、犬の世話もストレスだった。先に盲導犬は日本盲導犬協会の訓練士が抱えて出してくれた(23d)。事前に盲導犬を避難させていたおかげで、その翌日に自分たちは地域住民とともに脱出(23e)できた。避難行動要支援者名簿に登録していたので、連絡があり今はNPO法人の作業所の寮のようなどころに住まわしてもらっている(23f)。盲導犬は手元に返してもらった。今後の課題というか、やはり個別の避難計画みたいなものがあるのかなと。避難所ではどうなのかなど、物理的に逃げられない時にどうするかとかをシミュレーションしておく必要があるかな(23g)と、地域の防災訓練に参加したりして地域の人にも盲導犬を連れて避難する可能性があることを理解してもらおう必要がある(23h)と思いますし、地域との交流も深めていきたい(23i)。	平成30年(2018年)7月豪雨	清水和行：2018 広島での豪雨災害を経験して、2019年13巻1号 p.8-9、日本補助犬科学研究、 https://www.jstage.jst.go.jp/article/jssdr/13/1/13_8/_pdf/-char/ja
24	札幌市のユーザーの盲導犬(6歳)は揺れの後も、いつもどおり落ち着いた様子で寝ていた(24a)。自宅は停電、近くの道路が壊れているから外出は危ないと電話があり、家で過ごす(24b)。翌日は作業所へ同僚と向かったが、盲導犬が陥没していた道路をよけて誘導してくれた。今回の地震では、なでたり話かけたりしながら過ごしたことで不安がどれほど紛れたかわからない(24c)。避難所に行かず済んだが、視覚障害者の知人と話すと、避難所で過ごす難しさを感じる。何をしようかという人が多いという。それでも今後いつ避難が必要な災害に遭うかわからない。避難所までの道を覚え、盲導犬に教えておこうと考えている(24f)。	平成30年(2018年)北海道胆振東部地震	地震、盲導犬に救われた 凹凸に波打ち陥没した歩道 避けて誘導、朝日新聞、2018年11月6日、朝刊、p26、北海道本社

* 阪神・淡路大震災、有珠山噴火、集中豪雨(東海、新潟)十勝沖地震、台風(2004年の23号を中心に)、新潟県中越地震等で被害を受けた団体等、調査期間は2005年9月1日~11月末日の3ヶ月、117団体、150人からの回答：提言集 p80の調査方法より

表2 ユーザーの不安や要望

No.	記載内容 (抜粋および要約)	種別	出典
25	煙体験や風雨体験の部屋を盲導犬同伴で体験。盲導犬(8歳)と参加した女性(犬は落ち着いていた。バーチャルであれ、健常者と一緒に災害を体験することは大切(25a)だと思う)	防災センターでの災害疑似体験	盲導犬も「災害疑似体験」防災センターで視覚障害者らと/徳島,朝日新聞,2005年2月20日,朝刊,p32,徳島1
26	盲導犬と参加したユーザーは避難途中で線路を渡ろうとした際、遮断機や警報機がないため盲導犬が前足を踏ん張って動かなかった。「訓練をしてみても想定もしない問題点がわかった(26a)」と話す。	避難訓練	備える大地震:要援護者救援 地域ぐるみで助け合い,毎日新聞,2005年4月21日,東京朝刊,p29,総合
27	盲導犬(9歳)と暮らすユーザーは、盲導犬がいれば避難はスムーズだが、避難所ではえさの確保などの問題が出てくる(27a)。「そもそも盲導犬を受け入れてもらえるのか(27b)。私たちにとってペットではないのに、同列に扱われるのではないかと不安だ(27c)」	講演会	視覚障害者団体が講演会「大地震どう対応」を議論「避難所は」「盲導犬のえさは」…あす彦根で,朝日新聞,2007年6月23日,朝刊,p24,滋賀全県
28	参加者からは「自治体は避難所に盲導犬を受け入れてくれるのか(28a)」という不安の声が相次いだ。「どの自治体も災害時に避難所に盲導犬を受け入れることを明文化しているのか(28b)」という会場からの質問に、県の担当者は全自治体に確認していないと前置きし、「明記しているところはほとんどないのではないか」と話し、自治体が視覚障害者について理解を深める必要があると訴えた。	講演会	視覚障害者団体 防災テーマに講演会 避難所に盲導犬 OK なの?参加者から不安の声,朝日新聞,2007年6月25日,朝刊,p32,滋賀全県
29	盲導犬と生活する津市内の視覚障害者の男性は「災害が起きたら助けをただけるまでじっと待っているしかない(29a)。避難所生活も非常に不安だ(29b)」と話し、「避難所の入り口からトイレまでのルートがわかるようにロープを張るなど配慮があるとありがたい(29c)」と提案した。	防災講座	講座:障害者・高齢者・子ども…災害時の支援,問題点見えた-津/三重,毎日新聞,2008年2月29日,p23,地方版/三重
30	盲導犬と参加したユーザーは「道路などにものが散乱すると避難は困難になる(30a)。消防団のみなさんが障害者の誘導などに慣れてもらえる」と助かる(30b)」と話した。	防災訓練	万が一に備え,盲導犬も参加 宮崎市が防災訓練,朝日新聞,2010年9月6日,朝刊,p20,宮崎全県・1地方
31	盲導犬とともに会場を訪れた町田市のユーザーは簡易トイレを購入。目が見えないと外出先でトイレにも行きづらい(31a)。災害時でなくても便利だ。	防災イベント	3.11 忘れない 視覚障害者,防災備え 新宿・点字図書館でグッズ紹介,朝日新聞,2013年3月2日,朝刊,p29,東京西部
32	介助犬とともに車いすで取材活動を続ける読売新聞社の記者は「家に一人にいる時に地震が発生し、車いすから転倒すれば、私は何もできなくなる。頼めるのは隣人だけ(32a)」と地域の人との結びつきが重要と話した。	防災会議	穴水で「女性のための防災会議」見つけ直す 被災者支援,読売新聞,2008年3月23日,朝刊,p31,石川
33	グループワークには視覚や聴覚に障害を持つ人が参加し、「盲導犬に導かれなければ移動ができません、がれきなど障害物がある際には助けが必要(33a)」手話や筆談で情報を伝えてもらいたい」など障害者が避難や避難所での生活に苦勞することを説明。	意見交換会	高校生「災害と障害者」学ば 手話,盲導犬…避難時の支援 意見交換,読売新聞,2017年3月20日,朝刊,p31,栃木
34	盲導犬と参加したユーザーは「いざという時、今日の訓練のように隣にいる人が手助けをしてくれるのが気がかり。うわさ話など不正確な情報に惑わされるかもしれない、目的の場所にちゃんと到着できるだろうか(34a)」と心配した。	避難訓練	大地震で帰宅困難 避難訓練 海浜幕張駅→メッセ 障害者や外国人も参加,朝日新聞,2018年11月8日,朝刊,p25,ちば首都圏
35	災害時に盲導犬利用者の避難所となる動物愛護施設「おおいた動物愛護センター」での意見交換会にて盲導犬利用者から「災害時にセンターまで自力で移動することは難しい(35a)」長期的な避難所としての能力が必要だ(35b)」との意見	意見交換会	盲導犬利用者の避難協議 大分 災害時受け入れ施設で,読売新聞,2019年11月5日,朝刊 p25,大分
36	介助犬を同伴し車いすで参加したユーザーは「2階に設置されるなど、車椅子だと不便な避難所(36a)もある。日頃から地域の人と交流し、いざという時に助けを借りられるようにしたい(36b)」と話した。	防災懇談会	阪神大震災の教訓 今も 障害者らと防災懇親会,読売新聞,2019年1月18日,朝刊,p26,石川

表3 災害時の課題や教訓 (初動対応のフェーズ)

カテゴリー	コード
在宅避難を選択	障害者が避難所で生活するのは大変: 23b
	避難所では一人でトイレに行けない: 4b
	避難所で犬は受け入れられない: 2a, 4c, 20a, 22a
	避難所で犬は周囲にも自分にもストレス: 23c
	犬のトイレが心配: 22b
	道路が壊れていた: 24b
自宅から立ち退き避難	もう逃げられない: 23a
	車で避難し津波に巻き込まれたが、一緒に救出: 17b
	犬は置いていくと言われる: 19a 共に救出: 19c
避難の際の準備	犬だけ協会職員が避難: 23d, ユーザーだけ地域住民と避難: 23e
	避難のため犬の準備: 4a
犬の様子	ユーザーと犬の避難品の準備: 19b
	おびえる: 3a, 震える: 12a, 18a, 鳴く: 7a 落ち着いている: 24a

表4 今後の災害を想定した際の不安・要望 (初動対応のフェーズ)

カテゴリー	コード
ユーザーの不安や要望等	状況が全くわからないので教えて欲しい: 18b
	助けをもらえるまで待つしかない: 29a
	地震で車椅子から転倒したら何もできない、頼めるのは隣人だけ: 32a
	避難が困難: 30a
	避難所に行くまでが大変、状況変化があると盲導犬は対応できない: 14a
	がれきなどがある場合、移動には助けが必要: 33a
	避難の際に手助けをしてもらい目的の場所までいけるか: 34a
	自力で避難所まで移動することが難しい: 35a
	消防団らが障害者の誘導に慣れてもらえるとう助かる: 30b

れての危険な避難を可能な限り避けるためには、事前に個々の避難計画を実行性のあるものにするのが重要と考える。したがって避難行動要支援者名簿への登録、個別避難計画の策定を早急に進める(業務分析記号B)とともに、身体障害者補助犬ユーザーへ避難行動に関すること等、防災知識の普及・啓発(業務分析記号H, H1)、ユーザーも含めた避難訓練等を実施すること(業務分析記号I)も必要と考える。

c) 避難の際の準備

避難の際の準備を行っていた事例(4a, 19b)からは、差し迫った状況で行われていたことがわかる。これらは平時からユーザーおよび補助犬の避難の事前準備(装備、最低限の持ち物)を進めるよう、啓発が必要(業務分析記号H2)と考える。なお、犬の様子については、応急対応のフェーズで論じる。

(2) 応急対応(避難生活)

災害を経験したユーザーの証言をカテゴリー化したものを表5に、今後の災害を想定した際の不安・要望を整理したものを表6に示す。避難生活のパターンは避難所、在宅避難、車中避難、その他民間施設等への避難の4つがあった。

a) 避難所

避難所で受け入れられた事例(No.12, 13, 17)を見ると、その要因として、行政側が補助犬ユーザーへの対応を理解していること(13a)、普段から住民がユーザーの姿を見ていること(13b)は、避難所での受け入れがスムーズだった可能性がある。避難所での拒否(6a)以外にも、周囲の冷たい態度により同伴を諦める事例(9a)もあった。この事例からは避難所の受け入れの時点で明確な拒否がなくても、周囲の対応や態度で同伴を諦めざるを得ないという課題が挙げられる。また、同伴スペースがなかった事例(3b, 19d)としては、平成24年7月九州北部豪雨を経験した盲導犬ユーザー(No.19)のように、屋内に入ることがはばかられ入り口付近で濡れのまま盲導犬と過ごし、やはり周囲からの理解のない言葉を受けた事例がある。これらの事例からは補助犬を同伴できるスペースの確保をはじめ、補助犬への対応方法が予め決められていなかったという課題があげられる。避難所でユーザーに対応するのは多様な担い手かつ変化する可能性があるため、予めマニュアル等に対応策の例を記載した上で、実際の避難したユーザーへのニーズの聞き取りを行い、考えていく必要がある(業務分析記号C5)。

補助犬を同伴できるスペースを設置する際には、避難所には動物アレルギーのある方もいるため、個室の使用を検討³²⁾すべきと考える。また他の避難者と同フロアになる場合でも、レイアウトの工夫³³⁾、避難者の中に、呼吸が苦しくなるなどの重度の動物アレルギーの方はいないかを確認すべきと考える。他の避難者の補助犬への過度の接触やストレスを低減するために仕切りなどを活用する³⁴⁾ことも考えられる。いずれの場合も、ユーザーへの提供する場所(補助犬を同伴できるスペース)と人が利用するトイレ、補助犬の排泄場所の動線を考慮する¹⁰⁾などして事前にレイアウトを決めおく必要があると考える(業務分析記号C2)。

平成24年7月九州北部豪雨を経験した盲導犬ユーザー(No.19)の事例では盲導犬であることを示すものを着けられずに避難したことでペットと間違えられた可能性があった(19f)。また、ペットと同列に扱われるのではという不安(27c)と証言したユーザーもいた。補助犬ユーザー

には書類を所有する義務があり、身体障害者補助犬認定証(盲導犬使用者証)と身体障害者補助犬健康管理手帳を所持し、請求された場合には提示しなければならない。

また表示の義務もあり、補助犬であることを記す表示を補助犬の胴体につける必要がある(身体障害者補助犬法および厚生労働省令)。しかし、この事例のように災害時には必ずしも、補助犬と証明できる表示類や書類を持ち出せるとは限らない。補助犬がペットと間違えられることで不適切な扱いを受けてしまうという課題に対しては、避難所でも対応する可能性がある者には事前に訓練や研修を通して周知することが必要と考える(業務分析記号E)。災害時には柔軟に対応できる環境整備が必要である。またユーザー以外の住民へ補助犬への理解を促すための周知を行う必要がある(業務分析記号C7)。

ユーザーの不安や要望(表6)は全て避難所におけるものだった。避難所で補助犬が受け入れられるのかという不安に対しては、補助犬ユーザーの受け入れ体制を整備(業務分析記号C)、取組状況を周知する(業務分析記号D)必要がある。補助犬のケアに関して、補助犬のトイレが心配(24e)、避難所でのえさの確保を心配する発言(27a)があった。また避難時に、盲導犬にレインコートを着せていた事例(4a)では避難所で毛の飛散が迷惑にならないかを心配していた。したがって補助犬ユーザーの受け入れ体制の整備にあたっては、補助犬のケアや衛生管理についても把握しておく必要があると考える(業務分析記号C6)。補助犬の排泄方法や排泄場所については、トイレシートを使う方法やワンツーベルトという道具を用いる場合、屋外の迷惑にならない土の上等がある³⁵⁾が、候補を考えておき最終的には犬が安心して排泄できる場所をユーザーと相談して指定する¹⁰⁾のがよい。下痢や嘔吐などの万一に備えて汚物の処理方法³⁵⁾についても、その対応プロセスを構築しておく必要がある。

また、補助犬が必要とする物資(ペットフード、トイレシート、ケージ)¹⁰⁾をユーザー自身が持ち出せない場合もある。備蓄あるいは例えばすぐに入手できるような物資の協定等を結ぶことも検討すると良いと考える(業務分析記号K)。補助犬自体はペットではないものの、補助犬よりも数の多いペットに関連する支援(獣医療・物資・ボランティア)を受けられるようにしておくのも良い(業務分析記号L)。その場合は、ペットの支援の担い手たちへ補助犬に関しての理解を進める活動も必要である(業務分析記号L1)。

避難所の障壁についての不安はハード面(29c, 36a)、ソフト面(24d)の両方の障壁を不安に感じているという課題挙げられる。これらは身体障害者補助犬ユーザー以外の障害者や高齢者にとっても問題となる可能性がある。

京都府による福祉避難コーナー設置ガイドライン³³⁾では、過去の災害における避難所で要配慮者が困ったことをハード面、ソフト面に整理し、ハード面では建物(段差・トイレ)やレイアウト(通路やスペースの確保)の課題を、ソフトウェア面では人材(人材不足・要配慮者への対応が不十分)や情報伝達の課題(表示方法・伝達手段が不十分)を挙げ、その取組方法を例示している。ガイドラインでは少しの気遣いや創意工夫でニーズに対応できることもあると述べている。また高知県作成の要配慮者の特性に応じた避難所における要配慮者支援ガイドがあるが、スペースや配慮の例を示している³²⁾。このようなガイドライン等を参考に避難所での障壁をなくしていく必要があると考える(業務分析記号C1,C2,C3,C4)。

b) 在宅避難、車中避難

在宅避難をした例では、壊れた家に住んでいた(4e)、

水や食料が十分でなく生活に困っていた例 (2b) があつた。平成28年熊本地震では、車中泊をしていたという報告もある(21b)。また外出しにくくなった (12c)、頻度が減ったり(17g)、買い物などの生活の支援 (12d) が必要になる場合もある。自治体における避難所外避難者への対策については、特に計画や体制はないと回答したのが、大規模自治体で44.3%、中規模自治体で63.5%、小規模自治体で71.8%という調査結果³⁰⁾もあり、自治体によって対策の進捗や方法も異なると考えられる。避難所外避難者においてもユーザー自身への支援に加えて補助犬への支援も必要になると想定される。したがって、車中泊者や在宅避難者などの避難所外避難者への対応方法を検討する場合には身体障害者補助犬ユーザーも想定して追加しておくべきと考える(業務分析記号F, G)。

c) 民間の施設等への避難

阪神・淡路大震災の際に、盲導犬の施設に同伴避難した例 (7b) と避難行動要支援者名簿に登録していたことで、連絡が来て民間施設に避難できた例 (23f) があつた。一般の避難所の整備を進めるとともに、補助犬ユーザーを想定した福祉避難所として整備できないか検討し、その際には民間を含む施設を利用することも考えられる(業務分析記号O)。

d) 犬を預ける

阪神・淡路大震災での事例で訓練施設や訓練事業者が補助犬の預かりを行っていた (3c, 4d, 9b)。ライフラインが途絶して自分たちの生活だけでも大変 (5a) と述べているように被災状況によっては、犬の世話が負担となると考えられる。東日本大震災の際には、日本盲導犬協会がユーザーに対して支援を行っている(No. 17)。また平成 30 年 (2018 年) 7 月豪雨の事例 (No.23) でも一時的預かりをしている。これらの補助犬の訓練施設や訓練事業者と協力関係を築くことも検討する(業務分析記号N)必要があると考える。

e) ユーザー自身について

ユーザーの様子としては、余震で睡眠不足、不安定な気持ち (17c)、犬の存在が心の支え (12f, 24c) があつた。個々の被災状況によって異なると考えられ、個別の状況に応じた支援が望まれる。

f) 犬の様子について

初動、応急・復旧・復興のいずれのフェーズでも、犬の様子として音に怯えるなどの事例があつた。犬への影響の程度は被災状況によると考えられる。ユーザー自身の備えの項目として、犬のストレスを和らげる方法や必要な物を事前に検討・準備しておくのもよい(業務分析記号H3)と考える。また必要な場合には、獣医療に繋がられるように獣医師会との協定等を通して関係を構築しておく(業務分析記号M)と良いと考える。また過去には訓練施設や訓練事業者が補助犬の預かりや支援を行っており、協力関係を築くことも重要と考える(業務分析記号N)。

(3) 復旧・復興 (仮設住宅への入居以降)

復旧・復興のフェーズの災害時の課題等を表 7 に示す。仮設住宅については、犬の同居が難しいとの課題が挙げられた。建設型仮設住宅の設計では、障害者への配慮と補助犬同伴への配慮が必要となる(業務分析記号Q)。みなし仮設住宅でも補助犬同伴の可能性も想定しておくべきと考える(業務分析記号Q)。また、環境変化があると、補助犬ユーザーは補助犬に対しての訓練やフォローが必要となった場合があつた。これはユーザーにとっても負担となりうる。移動への不安があることや身近なコ

ミュニティを頼りに生活していることが伺え、被災後の生活においても配慮が必要と考えられる(業務分析記号P)。

(4) 災害予防

災害を経験したユーザーや防災訓練などに参加したユーザーが証言した教訓等をカテゴリー化した(表 8)。

行政の対応では、避難所での受け入れを明文化しているのか (28b) という発言があつた。補助犬ユーザーへ対応を明記することは、自治体における対策を推進するだけでなく、ユーザーの不安を軽減し避難所への避難を諦めるのを防ぐことにもつながる可能性がある。したがってユーザーへの対応や必要な配慮に関して各種計画やマニュアル等へ記載の追加を検討する必要があると考える(業務分析記号A)。

避難訓練で盲導犬が遮断機のない線路を渡ろうとせずに動かなくなった事例 (26a) があるように、補助犬も含めた避難訓練で想定していなかった行動が見られることもある。個別の避難計画を作成するとともに、ユーザーも含めた避難訓練等を実施し、その結果を検証して計画を修正していくことが重要であると考え(業務分析記号I)。ユーザーと地域住民との交流が必要 (13d, 23i, 36b) との意見については、防災訓練や地域のイベントへの参加を促して交流の機会を創出することも考えられる(業務分析記号J)。ユーザー自身の備えとしては、ユーザーと補助犬それぞれの状態に合わせた準備が必要となる(業務分析記号H1, H2)。

表 5 災害時の課題や教訓 (応急対応のフェーズ)

避難所	避難所で受け入れられた: 理由なし:17a,行政の理解:13a,住民の理解:12b,住民の理解(普段からベアを見ていた)13b
	避難所での拒否:6a
	避難所での周囲の冷たい対応で同伴避難を諦める:9a
	避難所で同伴スペースがない:3b,19d
	ペットと間違えられたか,避難所での周囲の冷たい対応:19f
在宅避難	家の中がめちゃくちゃ,壊れた家に住む:4e
	生活に困る:2b,やり過ごす:22c
	外出できなくなった:12c,生活の支援が必要:12d,外出頻度が減った:17g
車中避難	車中生活を送った:21b
施設等へ避難	家族は親戚宅,自分は協会施設へ犬と同伴避難:7b 避難行動要支援者の名簿に登録しており,施設に避難:23f
犬を預ける	犬を預ける:3c,4d,9b,犬を預ける(犬の世話が大変):5a
ユーザーの様子	犬の存在が心の支え:12f,24c
	余震で睡眠不足,不安定な気持ち:17c
犬の様子	音と振動に敏感で外出しづらいため避難:1a
	作業には大きな影響はなし:17d
	ユーザーの元に来る:17f,震える:12e,17e,怖がって鳴く:19e

表 7 災害時の課題等 (復旧・復興のフェーズ)

仮設住宅	仮設住宅が狭く犬との同居が難しく別の仮設住宅へ転居:3d
	仮設住宅が狭く犬と同居できない:11a
	仮設住宅で犬と生活できず不自由:8a
	仮設住宅で犬と生活できず寂しい:8b
環境変化	がれきで怪我をする不安:2f
道を間違える	道を間違える:2c,建物が取り壊されたため:15a
コミュニティ	友人・知人がいないと暮らしに行き詰まる:10b
犬の再訓練	再度犬に訓練が必要(転居した場合):10a,16a
	犬に再度訓練が必要(瓦礫等による環境変化):2e
犬の様子	犬の様子(音に怯える):2d

表 6 今後の災害を想定した際の不安・要望（応急対応のフェーズ）

避難所で補助犬が受け入れられるかという不安	避難所にいけない（犬を連れていくとバッシング）:18c
	避難所で犬が受け入れられるか:27b
	自治体は避難所で犬を受け入れてくれるのか:28a
	避難所でペットと同列に扱われるのでは:27c
避難所での補助犬のケアの不安	避難所では犬のトイレが心配:24e
	避難所でのえさの確保:27a
避難所生活全般への不安	避難所生活が非常に不安:29b
	(要望)（受け入れ施設について）長期的な避難所としての能力が必要:35b
避難所の障壁についての不安 (ユーザー以外の身体障害者にも共通すると考えられる事項)	トイレへのルートなどをわかりやすくしてほしい:29c
	車椅子では不便な避難所がある:36a
	避難所では何をすることもお願いが必要:24d

表 8 教訓等（災害予防のフェーズで行うべきこと）

行政の対応	【教訓】行政の理解は重要:13c
	【教訓】個別の避難計画が必要:23g
防災訓練への参加	【不安】自治体は避難所での犬の受け入れを明文化しているのか:28b
	【教訓】防災訓練に参加して地域の人に理解してもらう:23h
	【教訓】防災訓練に参加（想定もしない問題点がわかった）:26a
	【教訓】ユーザーと一緒に災害を体験することは大切:25a
地域住民との交流	【教訓】防災訓練に参加（想定もしない問題点がわかった）:26a
	【教訓】ユーザーと一緒に災害を体験することは大切:25a
ユーザー自身の備え	【教訓】ユーザーと地域の住民との交流が必要:13d,23i,36b
	【教訓】ドッグフードや水の備蓄:17h
	【教訓】避難所への道を犬に教えておく:24f
	【教訓】ユーザー自身による避難時の備え:31a

表 9 課題を踏まえた対応業務

分類	業務分析記号	対応業務
計画等への記載	A	補助犬ユーザーへの配慮や必要な対応について、各種計画やマニュアル等に記載の追加を検討する
避難支援	B	補助犬ユーザーの避難行動要支援者名簿への登録、個別避難計画の作成推進
避難所での対応	C	避難所における補助犬ユーザーの受入体制の整備
	C1	建物や設備（段差やトイレ等）の障壁を減らす取り組み
	C2	動線を考慮した上で同伴スペースの確保、通路、レイアウトの決定
	C3	身体障害者への対応に関する知識を有する人材の確保と要配慮者班の組織
	C4	ユーザーへの情報の表示・伝達方法についての取り組み
	C5	予めマニュアル等に対応方法を記載、実際にはニーズを把握して決める
	C6	補助犬に必要なケアや衛生管理について把握しておく
	C7	ユーザー以外の住民へ補助犬への理解促すための周知
避難所外避難者への対応	D	避難所における体制整備について取組状況を周知
	E	避難所における対応者へ研修や訓練内容に補助犬ユーザーへの配慮や対応方法の例を追加する
防災知識の普及・啓発	F	車中泊者への対応方法の中に補助犬ユーザーを想定した対応を追加
	G	在宅避難者への対応方法の中に補助犬ユーザーを想定した対応を追加
	H	補助犬ユーザーも含めた住民への防災知識の普及・啓発
避難訓練	H1	避難行動に関すること
	H2	避難時のユーザーおよび補助犬の装備や持ち物等の備えの促進
	H3	犬のストレスを和らげる方法を事前に検討・準備を促進
地域との交流	I	補助犬ユーザーも含めた避難訓練の実施
外部組織との連携や協定等	J	補助犬ユーザーと地域住民の交流機会の創出
	K	補助犬が必要とする物資（補助犬が必要とする物資（ペットフード、トイレシート、ケージ））を備蓄あるいはすぐに入手できるよう協定等を結んでおく。
	L	ペットに関する支援(医療・物資・ボランティア)を受けられるようにしておく
	L1	ペット支援の担い手へ補助犬ユーザーへの配慮など普及・啓発・研修等
	M	獣医療に繋がられるようにする。獣医師会等との協力関係を構築
復旧・復興段階での配慮	N	補助犬の訓練施設、事業者との協力関係の構築
	O	補助犬ユーザーを想定した福祉避難所の整備を検討（民間を含む施設を利用など）
	P	被災後の生活支援については補助犬ユーザーへの配慮を追加
	Q	仮設住宅に関する計画への補助犬ユーザーへの配慮を追加

4. 補助犬ユーザーへの対応業務フロー

以上、新聞記事等の文献調査を元に、災害時の身体障害者補助犬ユーザーにおける課題を分析し、災害予防のフェーズにおける対応業務を整理した(表9)。表9はリスト化はされているが、全体像と業務の流れ、各業務の関係性は不明であるため対応業務フローを構築することとした。本研究ではフロー図の作成が容易であること、構築した業務フローと関連する資料を一元管理するために、災害対応工程管理システム(BOSS, Business Operation Support System)を使用してフロー図化を行なった。BOSSは、事前から事後に至るまで災害対応業務プロセスをマネジメントする考え方のもとで開発され、災害対応業務をフロー図化することで、容易に全体像を把握できるようにし、各業務の内容及び関連する資料を紐づけし、業務詳細シートにより、業務詳細の理解と速やかに対応方法を把握できる。災害時には災害時モードに切り替えて業務の進捗をタイムラインとして管理可能である³⁷⁾。

BOSS上で構築したフローをpptに転記したものを図1に示す。BOSS上の業務フローと業務詳細シートの一部を図2に示す。フロー構築前に、表9の災害予防における対応業務の内容を検討し、発災後のフェーズで実際の対応業務が発生するかを確認した。図1中では発災後に関連する対応業務が発生する場合は業務分析記号にダッシュ(′)をつけて表示した。なお、図1では対応業務名は省略して記載した。

補助犬ユーザーへの対応整備や実際の現場での対応は、市町村の防災担当者をはじめ避難所運営委員をはじめボランティアなど多様な担い手でありかつ、常に変化する可能性があるため、このようなシステムを活用することで効果的な対応につながる可能性があると考えられる。実際に自治体で活用する際には、表9と図1を参考に補助犬ユーザーへの対応業務の内容を検討したのち、各フェーズで必要な業務を抽出してマニュアル等に定めておくことで、現場での活用につながると思われる。その際には、各業務の流れと全体像が把握できるようにしておくことが効果的な対応につながると思われる。

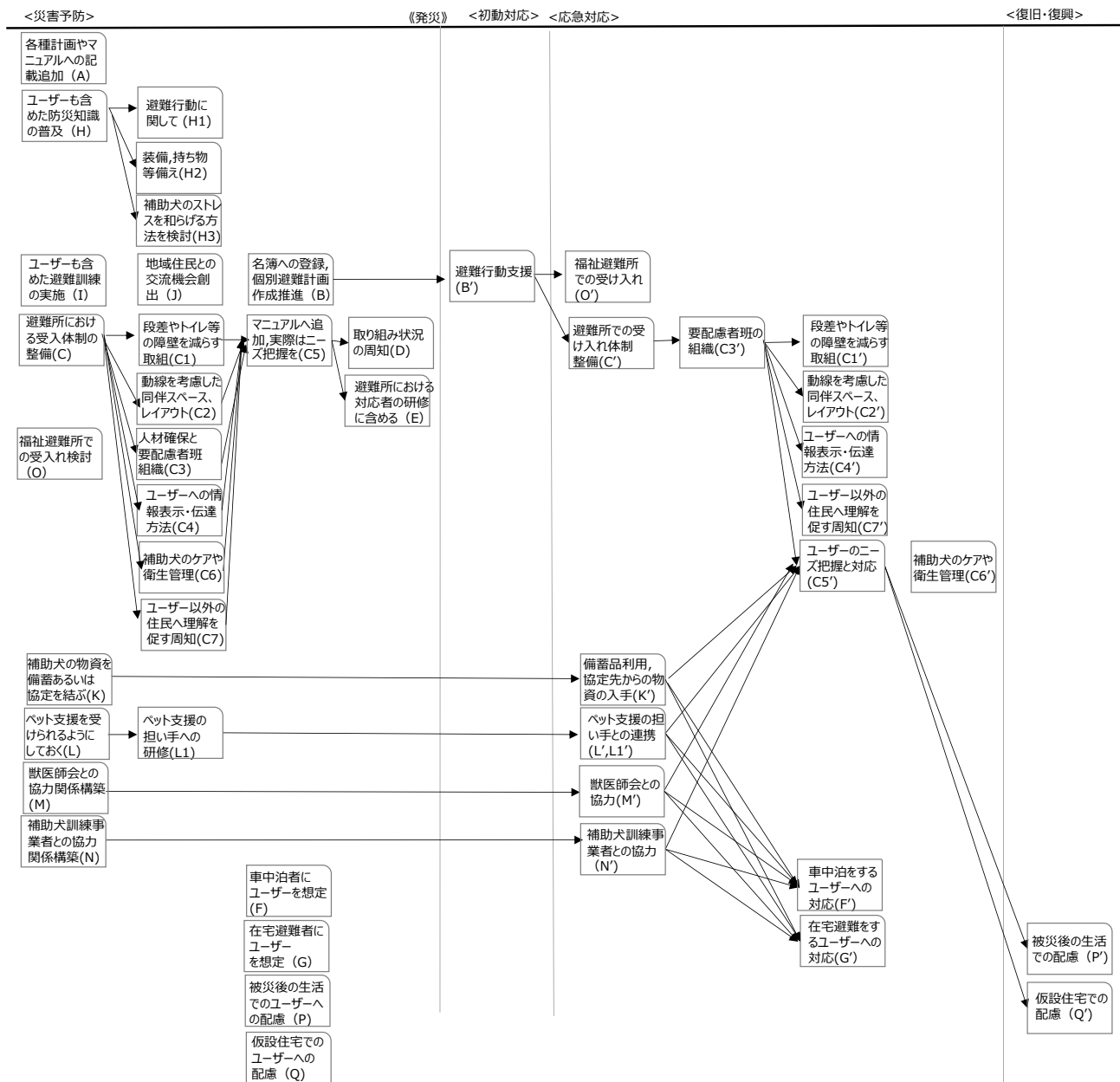


図1 対応業務をもとに作成した業務フロー



図2 業務フロー図(左)と業務詳細シート(右)

5. まとめ

本研究では、災害時における身体障害者補助犬ユーザーおよび補助犬における課題を明らかにし、身体障害者補助犬ユーザーに対して効果的な災害対応業務を実施することを目的として検討を行なった。その結果、過去の災害を経験したユーザーの証言等を元に課題を明らかにし、各種文献より対応業務を提案した。また現在の国や地方自治体における対応状況の指標として各種計画やガイドライン等の記載状況を調査して現状を明らかにした。また最後に業務フローを構築しその方法を例示した。本研究の限界としては、新聞記事で得られた証言は特に復旧・復興に関しては数が少なかったこと、またほとんどが盲導犬ユーザーの証言であったことから、介助犬や聴導犬ユーザーの意見が十分に反映できていない可能性がある。今後は本研究で作成したフローを活用して避難所運営のモデル訓練等を行い、身体障害者補助犬ユーザーへの効果的な対応が可能か検証する予定である。

参考文献

- 1) 身体障害者補助犬法：<https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=414AC1000000049> (最終閲覧日：2023年8月2日)
- 2) 厚生労働省:身体障害者補助犬実働頭数(2022年4月1日時点)：<https://www.mhlw.go.jp/content/12200000/001004818.pdf> (最終閲覧日：2023年8月2日)
- 3) 障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律、<https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=425AC0000000065> (最終閲覧日：2023年8月2日)
- 4) 内閣府：<https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/sabekai.html> (最終閲覧：2023年8月2日)
- 5) 社会システム株式会社：身体障害者補助犬の普及・啓発のあり方に関する調査研究報告書(令和2年3月)
- 6) 認定NPO法人全国盲導犬施設連合会：「盲導犬受け入れ全国調査」報告(2020年3月25日)
- 7) 厚生労働省:障害者の数,https://www.mhlw.go.jp/toukei/list/dl/seikatsu_chousa_b_h28_01.pdf (最終閲覧：2023年8月2日)
- 8) 立木茂雄:「誰一人取り残さない防災」実現のための4つの原則,自然災害科学 J. JSNDS 40-4, pp. 389-398, 2022.
- 9) 石塚裕子:災害と障害-インクルーシブな防災を実現するための視座-,日本福祉のまちづくり学会 福祉のまちづくり研究,第21巻第3号,2019年11月15日
- 10) 朴善子:避難所における補助犬ユーザーへの対応,~基本的考え方~リハビリテーション,pp.29-32,(626):2020.9.

- 11) 自治体政策最前線【障害者福祉】地域・自治体の動きアラカルト誰もが住みやすいまちづくりに障害者差別解消法と補助犬の受け入れ体制の整備,実践自治,66,pp.16-20,2016.
- 12) 中央防災会議:防災基本計画(令和5年5月)
- 13) 厚生労働省:厚生労働省防災業務計画(令和3年9月修正)
- 14) 環境省:環境省防災業務計画(令和4年7月改正)
- 15) 内閣府:内閣府防災業務計画(令和4年9月)
- 16) 内閣府:内閣府による避難所運営ガイドライン(令和4年4月改定)
- 17) 内閣府:福祉避難所の確保・運営ガイドライン(令和3年5月改定)
- 18) 環境省:人とペットの災害対策ガイドライン,平成30年3月.
- 19) 環境省:人とペットの災害対策ガイドライン 災害への備えチェックリスト(令和3年3月発行)
- 20) 埼玉県防災会議:埼玉県地域防災計画第2編 震災対策編 令和5年3月.
- 21) 神奈川県防災会議:神奈川県地域防災計画~地震災害対策計画~令和4年3月.
- 22) 島根県防災会議:島根県地域防災計画 震災編 令和5年3月.
- 23) 横浜市防災会議:横浜市地域防災計画 震災対策編(令和5年4月)
- 24) 三浦市防災会議:三浦市地域防災計画 地震災害対策計画編(令和5年3月)
- 25) 厚木市防災会議:厚木市地域防災計画 地震災害対策編(令和5年3月)
- 26) 伊勢原市防災会議:伊勢原市地域防災計画 地震災害対策編(平成26年3月)
- 27) 寒川町防災会議:寒川町地域防災計画 地震災害対策計画(令和5年3月)
- 28) 大井町防災会議:大井町地域防災計画(令和5年3月)
- 29) 内閣府(防災担当):福祉避難所の運営等に関する実態調査(福祉施設等の管理者アンケート調査)結果報告書,平成27年3月.
- 30) 内閣府(防災担当):避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針(令和3年5月改定)
- 31) 内閣府 消防庁:避難行動要支援者名簿及び個別避難計画の作成等に係る取組状況の調査(令和5年6月30日)
- 32) 高知県:要配慮者の特性に応じた避難所における要配慮者支援ガイド,令和2年8月.
- 33) 京都府健康福祉部介護・地域福祉課:福祉避難コーナー設置ガイドライン(平成25年3月)
- 34) 社会福祉法人 日本盲人福祉委員会:(災害時の視覚障害者支援者マニュアル,平成24年(2012年)3月.
- 35) 厚生労働省:補助犬ユーザー受け入れガイドブック:医療機関編“誰もが安心して病院を利用するために”第1版(令和3年)
- 36) 一般社団法人 日本防火・危機管理促進協会:避難所外避難者の支援体制に関する調査研究 令和3年危機管理体制調査研究報告書
- 37) 田中奈美,沼田宗純:災害対応検証報告書におけるペットに関する課題分析を踏まえた組織別の災害対応業務フローの構築-川崎市を事例として-,地域安全学会論文集No.40,pp.113-123,2022.3.

(原稿受付 2023.8.26)

(掲載決定 2024.1.20)