

＜ 内部障害者の避難の準備状況整備に向けた調査研究 ＞

研究年度	令和4年度
研究期間	令和3年度～ 令和5年度
研究代表者名	永峯卓哉
共同研究者名	吉田恵理子

【はじめに】

日本国内において、地震や水害、台風などによる災害は以前から多く発生しているが、近年「平成30年西日本豪雨」や「令和元年台風19号」「令和2年7月豪雨」さらに長崎県に限ると、「令和2年台風10号」の強風による被害など、台風や豪雨、水害などの被害は激甚化が懸念されている。令和4年になっても、東北地方や北陸地方での地震が頻発している。それらの災害時の対応については様々な課題がある（大門ら、2020）が、特に高齢者や障害者の避難については、まだまだ対応が追い付いていない状況がある。現在では新型コロナウイルス感染症によって、避難所での感染拡大を懸念し、健康な人であっても避難を躊躇したり、分散避難したりする必要性が高まっている。以前の対策に感染予防対策が加わったことで高齢者や障害者の災害時の避難および避難先での安心した生活が脅かされている。長崎県では、長崎大水害や普賢岳の噴火災害、毎年通過する台風など自然災害に対する備えの意識はあり、ある程度の対応が考えられているが、実際に高齢者や障害者が避難するとなると、さらなる配慮が必要となる。中でも、内部障害をもつ者への配慮は、外見では障害の有無や重症度などが分からないこともあり、普段の生活においても十分な対応がされていない現状も明らかとなっており（吉田他、2014）、災害時の避難となると避難時の生活を確保するためにはさらに高いハードルがあると考えられる。

本報告では、調査の一部として内部障害者の災害時の避難について、まず一般の避難所や福祉避難所において、内部障害を持つ人に対する配慮の実態を明らかにする。

内部障害者とは

内部障害とは、「心臓機能障害」「腎臓機能障害」「肝臓機能障害」「呼吸器機能障害」「ぼうこう又は直腸機能障害」「小腸機能障害」「ヒト免疫不全ウイルスによる免疫機能障害」の7つを総称している。これらの内部臓器障害は、それぞれ血液循環、血液浄化、呼吸、排泄、消化、免疫（感染防御）、代謝などの生命を維持するという重要な機能の障害であり、これらの臓器の本来の働きが障害されることにより日常生活活動が制限される。外見からは障害者であることがわからないため、周囲からの理解を得られにくく、さらに医療との関連が強いことで医療と離れて暮らすことができない。普段から、体力低下や、疲れやすいといった症状があることや、症状コントロールのための薬剤、ストーマなどの専用の装具、酸素、定期的な血液透析が必要になるなどが加わり、日常生活を送る上でも、様々な配慮が必要となる。しかし、福祉の場での存在感が薄く、制度等への意見が反映されにくいという特徴がある。

【研究方法】

長崎県内の市町村の災害等危機管理部署の担当者に聞き取り調査を実施。

調査内容は、最も想定される災害とその対応部署、災害時の避難において、要援護者の範囲、避難行動要支援者の範囲、要援護者への対応内容、内部障害者の認知、内部障害者への対応についてなどとした。

【研究成果】

1. 最も想定されている災害と避難

最も想定されている災害は、台風や大雨などの風水害であった。その場合の避難は住民の自主避難であり、災害が発生する恐れのある場合や台風や大雨による災害でその場所にとどまると命の危険がある場合の避難であった。通常2～3日、長くても1週間程度の避難である。

2. 担当部署

市町村の全体の避難に関する担当部署は、総務課などにある危機管理を担当する部署である。

要配慮者の避難については、個々の要配慮者の情報を把握している部署が対応している。

3. 要配慮者の範囲

要配慮者の範囲は、高齢者、障害者、難病者、乳幼児・妊産婦、日本語が不備な外国人、その他配慮が必要な方である。これらの要配慮者の中でも、避難行動要支援者が定義されている。

4. 避難行動要支援者

災害対策基本法に基づき、避難行動要支援者名簿を作成するための対象となる避難行動要支援者については、市町による違いがあった。

<A市>

高齢者：在宅で、要介護1以上の方。その他災害時の支援が必要と認められる高齢者。

障害者：在宅で、次の手帳等を有する方

- ・身体障害者手帳1級または2級
- ・療育手帳A1またはA2
- ・精神障害者保健福祉手帳1級
- ・その他災害時の支援が必要と認められる障害者

難病者：「難病の患者に対する医療等に関する法律」に規定される指定難病に該当する方で（高齢者・障害者に登録されている方を除く）、自力で避難することが困難な方。その他、災害時の支援が必要と認められる方。

妊産婦・乳幼児：避難所まで保護者等とともに自力で避難が困難な乳幼児や長期療養児（障害福祉課の避難行動要支援者に登録された方を除く）。避難所まで自力で避難が困難な妊産婦。

<B市>

市内に在宅で生活しかつ下記に掲げる範囲の者とする。

- ア 要介護認定3～5を受けている者
- イ 一人暮らしの高齢者（65歳以上）又は高齢者のみの世帯に属する者で、要介護認定1～2を受けている者
- ウ 身体障害者手帳の交付を受け1級又は2級の者で、第1種を所持する肢体不自由、視覚障がい、聴覚障がい、又は呼吸器機能障がいのある者
- エ 療育手帳のA、A1又はA2を所持する者
- オ 精神障害者保健福祉手帳の1級又は2級を所持する者
- カ 特定疾患医療受給者証所持者のうち、人工呼吸器等を使用している者
- キ 本市の障害福祉サービスを受けている難病患者
- ク 従前の「B市災害時要援護者支援制度」に登録されている者
- ケ その他、自力での避難が難しいために避難の支援を希望する要配慮者

<C市>

生活の基盤が自宅にある者のうち、以下の要件に該当する者

- ・要介護認定3～5を受けている者
- ・身体障害者手帳1・2級（総合等級）の第1種を所持する身体障がい者（心臓、じん臓機能障害のみで該当する者は除く）
- ・療育手帳Aを所持する知的障がい者
- ・精神障害者保健福祉手帳1級を所持する者で単身世帯の者
- ・上記以外で関係者や本人が名簿掲載を求め、市が支援の必要を認めた者

<D町>

避難行動要支援者名簿に掲載する者の範囲は、生活の基盤が自宅にある者で、以下の要件に該当する者の中から掲載する。

- ア 要介護3・4・5の認定を受けている者
- イ 身体障害者手帳1・2級（総合等級）の第1種の交付を受けている者
- ウ 精神障害者保健福祉手帳1級の交付を受けている者
- エ 療育手帳A1・A2の交付を受けている者
- オ 町の障害福祉サービスを受けている難病患者
- カ その他災害時において特に配慮を必要とすると認められる者

<E町>

生活の基盤が自宅にある方のうち、以下の要件に該当する者

- A 要介護3・4・5の認定を受けている者
- B 身体障害者手帳1・2級（総合等級）の第1種を所有する者（心臓、じん臓機能障害のみで該当する者を除く）

- C 療育手帳 A1・A2 を所持する者
- D 精神障害者保健福祉手帳 1 級を所持する者
- E 町の障害福祉サービスを受けている難病患者
- F 上記に準じる状態であって、町が支援を必要と認めた者

5. 内部障害者の認知と対応

D 町では、防災・避難における要援護者に関する避難行動の特徴、配慮を要する主な事項で、内部障害者に関する対応も検討していた。ただし、実際の対応では、内部障害者という区分での対応はできていない状況であった。

すべての市町において内部障害者については、個々の障害の状況に応じて、その必要性を判断し対応するようにしている。避難行動要支援者の範囲に含まれている場合はそこで対象を把握するが、それ以外の場合は、行政窓口への相談があった場合に、検討している。避難については、避難所等への移動に関する支援と避難所での対応に分けられるが、内部障害者の多くは移動に関する支援よりも避難所での生活面での配慮が必要な場合が多いと考えられる。

【考察】

今回、内部障害者の災害時の避難について、まず一般の避難所や福祉避難所において、内部障害を持つ人に対する配慮の実態を明らかにするために、長崎県内の行政機関を対象に調査を実施した。

災害時は、各人が自らの判断で避難行動をとることが原則である。内部障害者は、災害対応においては、要援護者の範囲に分類される。災害が発生し、または発生する恐れがある場合には自ら避難することが困難な場合があり、円滑かつ迅速な避難の確保を図るためには支援を要する者であると考えられる。

災害対策基本法では、避難行動要支援者に対しての避難の支援、安否の確認、その他の避難行動要支援者の生命又は身体を災害から保護するために必要な措置を実施するための基礎とする名簿の作成をるように規定している。その名簿をもとに、個々に応じた避難行動の支援ができるような避難計画を立案する。現在行政においては、名簿作成に向けた対象の把握を行い、対象の絞り込みを行っている状況であることが分かった。また、対象となる避難行動要支援者は、自ら避難行動をとる意思を持つことが原則であり、内部障害者も、災害時にどのように行動するかを自分で考え、避難行動や生命を守るための必要な支援については、行政機関に積極的に相談することが前提となる。

現時点で、避難行動要支援者の範囲には、具体的に「内部障害」として分類されていない。身体障害者手帳を交付されていても、「心臓、じん臓機能障害のみで該当する者を除く」のように、内部障害者でも対象外となる場合もあれば、「身体障害者手帳の交付を受け1級又は2級の者で、第1種を所持する肢体不自由、視覚障害、聴覚障害、又は呼吸器機能障害のある者」であったり、「特定疾患医療受給者証所持者のうち、人工呼吸器等を使用している者」であったりのように、内部障害者も該当する分類も設けてある場合もあり、障害の種類や程度によっては、避難行動要支援者として個別計画の対象となる。

避難行動要支援者の基本的な判断の基準は「自ら避難することが困難な場合」であり、たとえ要援護者であっても、自ら避難ができれば、この対象とはならない。内部障害者は、外見からは障害があることがわからないため、普段は障害がない人と同じような生活を送っているように見られている。明らか

に、呼吸器や酸素などを常時使用するなどの場合は支援を頼みやすいため、避難の際も医療的援助や常時必要な医療機器の確保などを計画しておくことになる。これらの場合は、医療機関との連携も必要となり、事前に十分な計画の立案がされる。

内部障害者が避難において困ることは、避難した先での生活面であると思われる。医薬品やケア用品の確保や食事や水分制限がある場合の対応、休養できるスペースの確保、医療機器使用のための電源の確保、トイレの確保、感染予防の徹底などが考えられる。避難所や福祉避難所では、何の準備もなくそのような対応をすることは難しい。また、自主避難の場合は、避難所では場所の提供のみが原則である。長崎県内では、現在のところ長期間の避難が必要な災害発生は少なく、要援護者も避難時の状況をイメージして事前の準備をすることは難しいと思われる。しかし、災害への備えでは、自ら避難行動をとる意思を持つこと、避難した後の生活について自分の命と生活を守るために自分に何が必要かを自分のこととして考えることが原則である。そのためにも、心配なことがあれば、事前に行政機関の窓口相談することが重要である。また、当たり前のことであり、すでに広報等もされているが、個々人が1週間程度の避難において必要な薬品類、装具、ちょっとした食料品などは事前にストックし非常時持ち出し袋に入れておくなどの対応をする必要がある。