

## 第2章 避難所における情報・コミュニケーション支援の現状と課題

### 第1節 概要

本章では、避難所における情報・コミュニケーション支援の現状と課題について、調査する。

災害時、避難が必要な場合、住民は地方公共団体が配布している避難マニュアルに従い、避難所に避難をする。

避難所は、地方公共団体が避難所施設として指定する公共施設が避難所となるが、人々が自主的に指定避難所ではない施設に避難したり、指定避難所だけでは収容しきれないほどの人が避難する必要がある場合などに、指定避難所ではない民間施設や大学などが避難所として開放される場合も考えられる。また、指定避難所には災害時に援護を必要とする人（災害時要援護者）向けの福祉避難所も存在する。

今回は、地方公共団体が指定する指定避難所の現状を調査した。調査に当たり、以下のことを実施した。

#### 1 開設側（運用者側）から見た現状

地方公共団体が整備している地域防災計画、避難所運営マニュアルの調査。特に避難所における情報・コミュニケーション支援にかかわることについて調査を行う。また、併せて地方公共団体へのヒアリングを実施。

#### 2 避難者側（利用者側）から見た現状

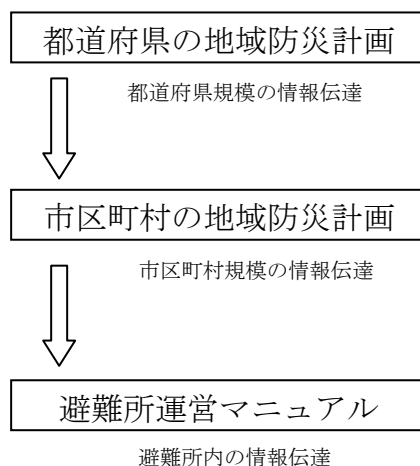
東日本大震災を含め、過去の地震などの経験から作成された避難所の情報・コミュニケーション支援に関する統計資料、調査資料等について調査を行う。また、視聴覚障がい者支援団体へヒアリングを実施。

### 第2節 開設側（運用側）から見た現状

#### 1 地域防災計画及び避難所運営マニュアルの調査

地方公共団体の地域防災計画では、災害時の情報・コミュニケーション支援

については、「都道府県」と「市区町村」とに分けそれぞれの広報事項を定義している場合が多い。その場合、避難所へ広報班を派遣するなど、避難所の住民への災害情報の周知徹底を強化するのは主に「市区町村」の役割となっている。また、避難所内の情報伝達については、個別にマニュアル化（避難所運営マニュアル）しているところもある。



地域防災計画は災害の種類によって個別に整備されている。まずは県レベルの震災対策編の広報に関する記述を引用する。

※引用 某県の地域防災計画 震災対策編

- 県の広報事項（伝える情報）
  - ・ 被害地域及び被害状況に関する情報
  - ・ 避難に関する情報
  - ・ 救急・医療にかんする情報
  - ・ 余震、豪雨、危険物等による二次災害防止に関する情報
  - ・ 社会秩序の維持に関する情報
  - ・ 緊急通行路確保及び避難誘導、救助活動のための交通規制等
  - ・ 導路における危険防止及び交通の円滑化に関する情報
  - ・ 道路の交通危険個所、迂回路等の道路情報
  - ・ 生活支援（食料・水等の供給）に関する情報
  - ・ 安否情報
  - ・ 被災地域及び避難場所等における犯罪予防等民心安定のための情報
  - ・ 津波に関する情報

- ・ 保健衛生、ライフライン、交通施設等の復旧に関する情報
- ・ 相談窓口の設置に関する情報
- ・ 被災者に対する援助、助成措置（特別融資・緊急融資・税の減免等）に関する情報

➤ 県の広報実施方法（伝える手段）

- ・ 大規模災害時緊急情報連絡システムによる広報
- ・ 記者発表、記者クラブへの資料配布（テレビ・ラジオ・新聞）
- ・ 県政テレビ番組、新聞紙面購入による広報
- ・ テレビスポット放映による広報
- ・ 県政だよりによる広報
- ・ チラシ、パンフレットによる広報
- ・ 県ホームページへの掲載による広報

となっており、比較的広域（県レベル）なエリアに対する情報提供について、伝える事項、伝える手段について明記されている。県からの情報は、多様な伝達手段で、県民へ情報を伝えられる。

一方、市区町村では、もう少しきめ細かい情報を伝える必要があり、市区町村の地域防災計画には、別途情報・コミュニケーション支援について記載されている。

例として、ある地方公共団体の地域防災計画（地震災害対策編）を引用する。

※引用 ある地方公共団体の地域防災計画 地震災害対策編

（１） 広報の内容

災害時に市民が求める情報は、時間の経過とともに変化し、被災者を取り巻く状況も刻々と変化することから、概ね次のような区分により市民ニーズに応じた適時、的確な広報を行う。

ア 災害発生直後

- ① 災害の発生状況
- ② 余震・津波・洪水等に関する情報
- ③ 災害対策本部の設置
- ④ 安否情報

- ⑤ 被害状況の概要
- ⑥ 避難所等の情報
- ⑦ 救援活動の状況
- ⑧ 二次災害防止に関する情報
- ⑨ 災害応急対策の実施状況
- ⑩ 医療機関の活動状況
- ⑪ 水・食料等の物資供給状況
- ⑫ ボランティア受け入れ情報
- ⑬ その他(被災地からの情報発信及び災害時の連絡方法として、公衆電話の活用、災害用伝言ダイヤル「171」やiモード等の災害用伝言板の利用について周知を図る。)

#### イ 生活再開時

- ① ライフラインの被害状況と復旧見込
- ② 生活必需品の供給状況
- ③ 道路・交通情報
- ④ 医療情報
- ⑤ 教育関連情報
- ⑥ 災害ごみの処理方法
- ⑦ 相談窓口の開設状況
- ⑧ その他(被災地からの情報発信を含む)

#### ウ 復興期

- ① り災証明・義援金関連情報
- ② 住宅関連情報
- ③ 各種貸付・融資制度情報
- ④ 各種減免措置等の状況
- ⑤ 復興関連情報
- ⑥ その他(被災地からの情報発信を含む)

～中略～

#### (3) 広報の方法

#### ア 報道機関との連携

#### ① テレビ・ラジオの活用

災害発生直後は、迅速かつ広範に情報を伝えることができる媒体であるテレビ・ラジオ局と連携し、市民への広報に努める。

「災害時の放送に関する協定」に基づき、日本放送協会放送局及び民間放送各社（コミュニティFM局を含む）に対して放送を依頼する。

#### ② 報道機関に対する情報提供

災害時は、記者会見、記者説明、資料提供等により、報道機関を通じて市民に情報を伝える必要がある。そのため、本部広報班は、プレスルームを設置し、被害状況、避難の勧告・指示の状況、市民及びり災者に対する注意事項等の情報提供に努める。

プレスルームは、できる限り市災対本部事務局に近接した場所に確保する。各部及び区本部に関する情報提供、取材については、原則として各部及び区本部での対応とする。各部、各区本部は、事前に情報提供、取材内容を市災対本部事務局に報告した上で、速やかに対応する。

また、プレスルーム設置の際は、掲示板の設置により災害関連情報資料を常時閲覧できる体制を整備する。なお、外国報道機関への対応も検討する。

#### イ 広報車による広報

関係する各部及び区本部は、災害の状況に応じて、必要地域へ広報車を出動させ、広報を実施する。

なお、広報車による広報が困難な地域若しくは特に必要と認められる地域に対しては、関係する各部及び区本部において職員を派遣し、広報を行う。

#### ウ 航空機の利用

市災対本部事務局広報班は、災害の状況から航空機による広報が有効と認められる場合は、「災害時における航空機の出動協力に関する協定」に基づき、民間航空機を借り上げて広報を実施する。

#### エ 広報紙等による広報

本部広報班及び各区本部は、複雑な情報をわかりやすく市民に的確に伝えるため、速やかに文字情報としての広報紙を作成し、配布する。広報紙による情報提供は、詳しい情報を提供したり、市民が読み返しできるなどの長所がある。災害の経過とともに市民のニーズも変化してくることから、このような媒体の特性を活かしながら、的確な広報に努める。

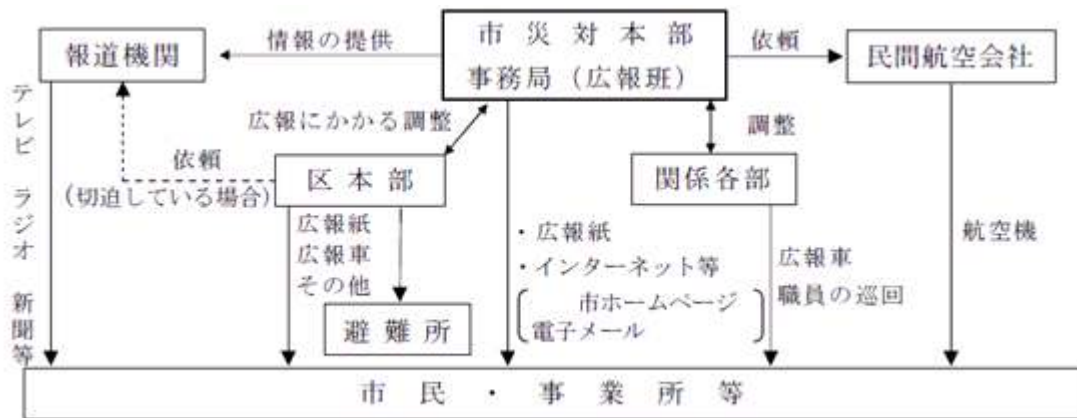
～中略～

#### (4) 災害時要援護者への広報

災害時に迅速かつ的確な行動がとりにくい高齢者、障害者及び日本語が不自由な外国人等に対する広報については、文字情報の点字化・多言語化、手話通訳によるテレビ放送等を可能な限り実施するとともに、各種ボランティア団体等との連携を図り、広報を行う。

～中略～

#### (6) 伝達系統図



市区町村からも多様な伝達手段を用いて、住民へ情報を伝える体制が確立されている。放送という観点でみると、今回引用した地方公共団体では、コミュニティ FM を含む放送局と協定を結んでおり、災害時の広報手段として連携する体制が出来上がっている。

一方避難所にいる人への情報提供については、避難所内での広報が必要だということが地域防災計画からもわかる。

避難所内における情報伝達については、個別（市区町村ごとに整備しているケースや避難所ごとに整備されているケースなどがある）に避難所運営マニュアルで整備されている。

ある地方公共団体の避難所運営委員会の体制は次のとおりであり、

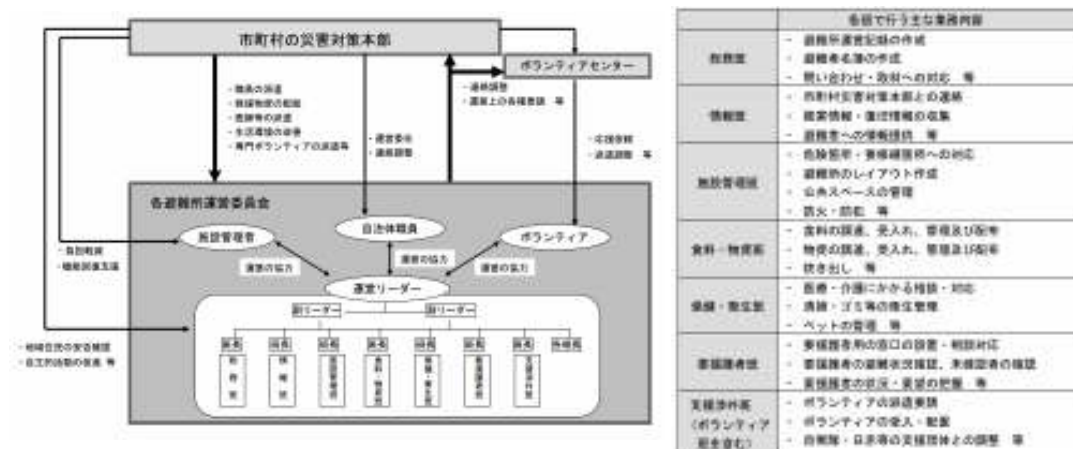


図 2-1 避難所運営組織の例

一般的な避難所運営マニュアルに記載される情報班の主な業務は次のような事項である。

- 1 問い合わせ等の電話の対応及び避難者の呼出しに関すること。
- 2 地区防災拠点等と連携による生活情報等の提供
- 3 避難者に対するこの会が決定した事項の伝達

具体的な内容は次のように記載されている。

- (1) 電話の問合せや避難者の呼び出し
  - ア 外部からの電話の問い合わせによる他の避難者への迷惑を最小限度におさえる ために、呼出しなどは時間を定めて行う。
  - イ 電話で問い合わせがあった時は、避難者名簿と照合する。
    - \* 問合せ担当者の対応
 問い合わせ担当者は、次の要領で問い合わせに対応しながらメモをとる。
    - ① 誰を捜していますか。…捜している人の住所と名前を教えてください。
    - ② ここでは放送で呼び出して連絡を伝えるのみです。

- ③ あなたの連絡先と名前を教えてください。
- ④ なお、呼び出しても連絡のない場合がありますが、それ以上の対応はできませんので理解してください。
  - ・ メモは、7 cm 角の付箋などを利用し、受信日時・問い合わせのあった避難者の氏名と住所および問い合わせをしてきた相手の氏名と連絡先を記載する。
- ⑤ メモの記載が終了した者から、呼び出し担当者にメモを渡す。
- ⑥ 呼び出しが終了したら、メモを掲示板の「お問い合わせ」の欄に貼付する。
- ⑦ 相手先に連絡した避難者は、メモを掲示板から除くこととする。

ウ 情報広報班は、朝\_\_\_\_時から夜\_\_\_\_時まで呼出し・問い合わせ電話の対応をする。

エ 避難施設内の電話は受信専用とし、避難者の発信用電話は公衆電話とする。

オ 呼出しは、放送および掲示により伝言し、折り返し避難者の方から連絡をとる方法を原則とし、受信状態のままで呼出しをしない。

カ 避難施設への来訪者は、所定の来客場で面会する。

キ 郵便物については、呼出しを行わずに郵便局員が直接被災者に渡す。

## (2) 生活情報の提供

ア 出来るだけ速やかに自力再建するために、求められる様々な情報について、手分けして情報を収集し、掲示板など多様な手段で提供する。

イ 総務班および名簿班と協力して長期受入れ施設の情報・資料を収集し、避難者に配布する資料の作成や相談などを迅速かつ的確に行う。

### \* 避難者の必要とする情報

- ① 被害・安否情報
- ② 医療・救護情報
- ③ 余震、天候情報
- ④ 生活物資情報
- ⑤ 風呂の開設情報



⑥ ライフライン及び交通機関の復旧情報

⑦ 教育情報

⑧ 生活再建情報

⑨ 長期受入れ施設に関する情報

\* 情報の収集方法

① 災害対策本部からの情報を収集する。

② 定期的に役所を回り、公開されている情報を収集する。

③ テレビ・ラジオ・新聞などの情報を分担して収集する。

・ 災害後は、デマ情報が出やすいので注意する。

\* 情報の周知

① 収集した情報を整理し、必要な情報を時刻を明示して、掲示板や施設内放送等あらゆる手段を用いて提供する。

② 運営委員会の決定事項も同様に掲示板に掲示する。

③ 掲示板には、被災者同志が情報交換できる「伝言板コーナー」を設置する。

④ 不要となった情報も記録・整理して保管する。

⑤ 聴覚障害者に配慮した対応として、文字や光による伝達方法（例えば呼び出しの際に赤色ランプを点滅させて知らせるなど）の工夫をする。

また、ある地方公共団体の避難所運営ガイドラインには、時系列に応じた運用の目標像（標準的な例示）が示されている。

日時 (発災後)	目標像
3時間後	●避難者カードの配布・回収 ●施設職員中心に組織編制 ●医療救護所の設置 ●水道・電気・ガス等ライフライン施設の被害状況の確認 ●井戸水やプールの水の状況把握、使用（主に生活用水）

	<ul style="list-style-type: none"> <li>●「給水拠点」の確認及び給水（飲料水）</li> <li>●飲料水等の緊急要請</li> <li>●必要な物資の品目、数量の確認及び備蓄調達物資の配布</li> <li>●水洗トイレの使用の可否の確認</li> <li>●情報担当の設置</li> <li>●外来者等への対応窓口の設置</li> </ul>
6 時間後	<ul style="list-style-type: none"> <li>●避難者の把握</li> <li>●避難者の移送</li> <li>●不足する物資の把握、供給要請及び救助物資の配布</li> <li>●仮設トイレ等の設置</li> <li>●掲示板の設置</li> </ul>
1 日後	<ul style="list-style-type: none"> <li>●班の編制及び代表者の選出</li> <li>●帰宅困難者の受入れ</li> <li>●帰宅困難者の移送</li> <li>●ボランティアの要請</li> <li>●臨時集積所の設置</li> <li>●ごみ排出ルール確立</li> <li>●テレビ・ラジオ・電話・FAX等の設置</li> </ul>
3 日後	<ul style="list-style-type: none"> <li>●避難者及びボランティア中心の組織編制</li> <li>●ボランティアによるボランティアの受入れ</li> <li>●炊き出し用食料の要請及び提供</li> </ul>
4 日後以降	<ul style="list-style-type: none"> <li>●食生活への支援</li> </ul>

また、特に情報班については、次のようにまとめられている。

日時 (発災後)	目標像
3 時間後	情報担当の設置
6 時間後	掲示板等の設置
1 日後	テレビ・ラジオ・電話・FAX等の設置

なお、特に聴覚障がい者等向けには、地方公共団体やNPO等から次のようなマニュアルが提供されているので参考までに紹介する。

『聴覚障害者災害対策マニュアル』

2007年(平成19年)3月1日

聴覚障害者災害対策マニュアル制作委員会

特定非営利活動法人CS障害者放送統一機構

<http://www.medekiku.jp/bousai/manual.html>

『難聴者・中途失聴者のための災害時・緊急時対応マニュアル』

2002年(平成14年)6月1日

全難聴・全要研緊急時マニュアル作成委員会

[http://www.zennancho.or.jp/archive/saigai\\_manual.pdf](http://www.zennancho.or.jp/archive/saigai_manual.pdf)

『災害時要援護者の避難対策事例集』

2010年(平成22年)3月

災害時要援護者の避難対策に関する検討会

[http://www.e-college.fdma.go.jp/search/pdf/b\\_87.pdf](http://www.e-college.fdma.go.jp/search/pdf/b_87.pdf)

『聴覚障害者災害支援ハンドブック』

兵庫県立聴覚障害者情報センター

<http://www.normanet.ne.jp/~h-center/DLsienhandbook2011.pdf>

中津川市 聴覚障害者防災マニュアル

<http://www.city.nakatsugawa.gifu.jp/wiki/images/c/c2/%E8%81%B4%E8%A6%9A%E9%9A%9C%E5%AE%B3%E8%80%85%E9%98%B2%E7%81%BD%E3%83%9E%E3%83%8B%E3%83%A5%E3%82%A2%E3%83%AB.PDF>

山梨県 障害者と高齢者のための 災害時支援マニュアル

<http://www.pref.yamanashi.jp/shogai-fks/documents/20113778677.pdf>

徳島県 災害時要援護者支援対策マニュアル

<http://www.pref.tokushima.jp/docs/2004032300037/>

徳島県 障害者等防災マニュアル

<http://www.pref.tokushima.jp/docs/2004100700011/>

## 2 ヒアリング

### (1) ヒアリング対象とヒアリング実施日

ヒアリング調査では、避難所における情報・コミュニケーション支援の現状に詳しい以下の団体に対し、ヒアリングを実施した。

表 7 ヒアリング対象 地方公共団体

日程	団体名	背景
平成23年 10月29日 (土) ※栗原市と慶應義塾大学は、ホワイトスペース利活用としてのエリア限定ワンセグを共同実証実験中のため、両者同席の上、本ヒアリングを実施。	宮城県 栗原市 企画部 企画課	栗原市では、特定の人達に対して一意に情報を配信できるエリア・ワンセグを被災時に活用できると考え研究しており、そこで得られた知見に、今回の東日本大震災での経験を踏まえ、エリア・ワンセグの有効性、運用性・保守性についてお話を伺った。
	慶應義塾大学 環境情報学部	
11月1日 (火)	東京都 新宿区 区長室 危機管理課 危機管理係	帰宅困難者対策としてエリア・ワンセグの活用を検討・実験しており、将来的な運用や課題について伺った。
12月22日 (木) ※三者同時にヒアリング調査を実施。	静岡県 島田市 総務部 総務課 情報政策係	新たなデバイス・タブレット端末を活用した情報・コミュニケーション支援について、島田市、三島市、掛川市が共同で調査研究をしており、エリア・ワンセグとこれまでの調査結果を比較いただきつつ、エリア・ワンセグに期待すること及びその課題を中心に意見交換を行った。
	静岡県 三島市 企画部 情報システム課 情報政策室	
	静岡県 掛川市 IT政策課 情報課推進係	

## (2) ヒアリング方法

各団体にヒアリング調査の協力を依頼し、面談形式で調査を行った。

## (3) ヒアリング結果（概要）

ヒアリングでの主な意見は以下のとおり。

- 主たる情報伝達手段は「館内放送」と「掲示板」  
避難所での情報伝達は館内放送と掲示板が主。（新宿区、三島市）
- 主たる情報伝達手段がない場合の代替手段  
過去開設された避難所の例では、学校の体育館の中に放送設備がない場所もあり、大声で叫ぶか拡張マイクで情報を伝えていた。（三島市）
- 避難者個別ニーズへの対応が困難  
東日本大震災では、大規模避難所でもテレビは1台しか無く、終日災害情報番組が放送されていた。避難者個別のニーズには応えられていない。（栗原市）
- ローカル情報は入手困難  
東日本大震災被災時に避難所で避難者がまず見たのは、Y o u T u b e の津波映像。どの情報源もローカル情報が少ないため、実際に自分が避難しているエリアでどのくらいの被害があったのか把握できなかった。（栗原市）
- 避難者が必要とする情報は、発災からの時間の経過とともに変化  
今回の東日本大震災では、「発生～24時間」「避難所立ち上げ直後」「数日後」の時間経過の中で、避難者の情報ニーズに次のような変化が見られた。
  - ・発生～24時間  
自分が現在いる現在地が安全か否か
  - ・避難所立ち上げ直後  
配給／入浴など生きる上で最低限必要な情報  
安否確認
  - ・数日後

いつ自宅へ戻れるか  
ライフライン復旧情報  
求人情報  
(栗原市)

- **避難者は必ずしも避難所内に終日いるわけではない**

学生や社会人は、昼間は学校や仕事に出かけており避難所にはいないため、避難所で配信される情報が入手できなくなる。。同じ避難所でも昼間と夜間で中にいる避難者が違うことに注意すべき。(栗原市)

- **避難所では、携帯電話・スマートフォンの所持率がラジオを上回る**

ラジオを持ち込んでいる避難者は少ない。一方で、携帯電話・スマートフォンをもっている避難者は、必ずと言っていいほど持参していた。(栗原市)

- **避難所での障がい者支援の例**

新宿区では、障がい者支援として手話通訳者が駆けつける避難所をあらかじめ指定し、周知している。周知方法の一つも兼ね、49の避難所で年1回避難訓練を実施。手話通訳者が参加し、一連の流れを通して感じた問題点を改善するよう努めている。(新宿区)

### 第3節 避難者側（利用者側）から見た現状

#### 1 統計資料、調査資料の調査

過去の災害における避難所での現状を調査した文献のなかから、特に情報・コミュニケーション支援にかかわる事項を中心に調査を行った。主な調査結果を以下に紹介する。

静岡県の避難所アメニティの向上に係る検討会（平成20年）が行った調査<sup>24</sup>によると、

#### 過去の事例

<sup>24</sup> 静岡県「避難所アメニティの向上に関わる検討会」報告書（平成20年3月）

- 避難所の情報伝達や共有が十分でない状況が見られ、物資配布が整然と行われない状況が見られた。また、情報が入ってこない避難者は孤立感を感じるということであった。(平成16年新潟県中越地震)
- 「行政からの情報が不十分だった」ことに対する指摘が約5割あった。(平成16年新潟県中越地震)
- デマに惑わされず、正確な情報を避難者へ周知するよう消防車の拡声器や学校放送を利用しラジオを流し続けた。(平成17年福岡県西方沖地震)
- 避難所として利用した体育館のステージに大型テレビを設置し、テレビで報道される情報を避難者へ提供した。(平成19年新潟県中越沖地震)

などの事例があったと報告されており、その改善策として、

#### (改善策1 避難所運営組織の早期立ち上げ)

- 避難所内で共有すべき情報は、避難所派遣職員等の引継ぎや避難所生活に関する情報であるが、情報の伝達・周知を図るためには、早期に避難住民による避難所運営組織を立ち上げ、維持していく必要がある。
- 行政情報の入手はもとより、テレビやラジオを通じて伝えられる情報を、どの段階からどのような手段で入手できるようにするか、入手した情報をどのように避難所内に周知するか等について、事前に体制を検討しておくことが望まれる。

#### (改善策2 複数の情報伝達手段の確保)

- 避難所内での情報周知は、原則として貼り紙等の文字情報を用いることとしている。(県が作成した「避難所運営マニュアル」参照。特に重要な事項は、避難所派遣職員が避難所運営本部会議で各組長へ連絡し、組長が居住組内へ伝達することとしている。)
- 掲示板への貼り出し(文字情報)だけでは、高齢者や視覚に障害のある方へ行き届かない場合も想定されるため、音声で伝達できる別の手段を事前に検討しておくことが望ましい。(例えば、館内放送設備や校内映像モニターが利用可能か等。)

と報告されており、現在の避難所内の情報・コミュニケーション支援だけでは、情報が行き届かない可能性があることがわかる。

阪神・淡路大震災人権白書(著者 近畿弁護士会連合会 編)に視聴覚障害者の情報・コミュニケーション支援に関する記述を引用する。

#### 阪神・淡路大震災の事例

避難所で避難生活を送る聴覚障害者が一番困ったのが、情報の入手である。避難所では、食事の配給等の情報が放送によりなされ、食事や衣類の支給その他の連絡事項がなかなか聴覚障害者には伝わらなかった。食事が到着する時間は不定期で夜中になることも多く、また遅れて行ったのでは配給されないこともある。このため、聴覚障害者は周囲の避難者の様子を見て配給の列に並ぶ必要があり、そのため夜中も含め常に周囲の人の様子を見ていなければならない。避難所では、明るさや周囲の雑音で眠れないということを口にする人が多いが、聴覚障害者は周囲の人の様子を伺うことによって情報を得るため、夜眠れない状況に置かれていた。

その後、避難所に手話通訳者が来られた、あるいは FAX・文字放送付テレビが設置されたが、それは震災から 2、3 週間が経過してからである。また、避難所ではこれまでの生活状況と異なり、周囲の人が自分が聴覚障害者であることを知らず、当初は周りとのコミュニケーションを取ることが難しく、聴覚障害者が孤立した状況であった。

～中略～

聴覚障害者については、適切な情報を伝える方策を準備し、実施することが必要である。聴覚障害者に理解できる方法で避難場所を伝えること、避難所等への手話通訳者の派遣、FAX.文字放送テレビの設置、聴覚障害者に理解できる体裁での文書による連絡事項の伝達等、聴覚障害者が健常者と同じように情報を入手できるよう配慮すべきである。

#### 阪神・淡路大震災の事例

各避難所では援助物資がかなり豊富に運び込まれた段階でも、視覚障害者は行動に制限が多い上、いかなる物資が運び込まれているかわからないため、必要な物品の入手が困難であった。

～中略～

視覚障害者の障害の特徴は情報障害である。大震災が発生した後、情報が氾濫しでも、視覚障害者には何らの情報ももたらされない。点字による情報ビラを各戸配布すること、携帯ラジオおよび携帯電話を事前ないし被災後に給付す



ること、緊急時における視覚障害者への情報や援助のためのシステム作りなしネットワーク作りを地域ごとに制度化しておくことが必要である。

また、最近では東日本大震災の被災地にいる聴覚障がい者に対して行った調査によると、被災地の難聴者は地域情報取得のため、字幕配信の要望が強く上がっているという報告もある。(図 2-2、図 2-3)

### 行政、地域、避難所への要望、意見 (自由記述)

①文字でお知らせしてほしい(ニュース、避難所など)	9件
②町の復興支援をしてほしい	2件
③要約筆記・手話通訳の公的派遣の拡大をしてほしい	1件
④障害児を抱える家族のための移動販売をしてほしい	1件
⑤安否確認をFAX等で行ってほしい	1件
⑥聴覚障害者だとわかるバッジがほしい	1件
⑦壊れた日常生活用具は再申請可能か情報がほしい	1件
⑧物資の支援をしてほしい	1件

➤情報を「文字(字幕)でお知らせしてほしい」という要望が圧倒的に多く、文字情報獲得のニーズが非常に高いことが確認された。

図 2-2 聴覚障がい者へのアンケート 1<sup>25</sup>

<sup>25</sup> 引用：東北地方太平洋沖地震における難聴者の被災状況・支援ニーズに関する調査報告(実施団体 災害対策宮城本部、特定非営利活動法人みやぎ・せんだい中途失聴難聴者協会、特定非営利活動法人全国要約筆記問題研究会宮城県支部)

## 難聴協会、災害対策本部への要望、意見 (自由記述)

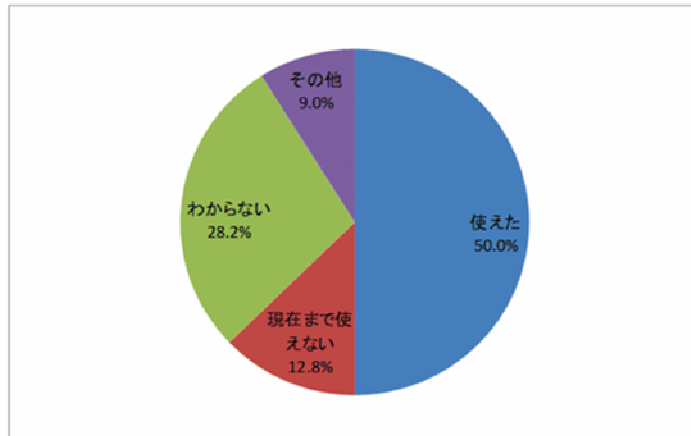
<b>【感謝・激励】</b>	
①難聴協や災害対策本部への感謝、激励の言葉	10件
<b>【要望】</b>	
②情報提供のための場所や手段の構築を望む	4件
③安否確認をしてほしい	2件
④通訳が必要だと理解してもらえないので策を講じてほしい	1件
⑤MLへの無駄な投稿は控えてほしい(電池の消耗防止)	1件
<b>【当会以外への意見等】</b>	
⑥障害者や関係者が優先的に給油できるようにしてほしい	2件
⑦全難聴でも機関紙を発行してほしい(災害関係の情報)	1件

▶要望では「情報提供のための場所や手段を望む」が一番多く、「インターネットを使った情報提供(ホームページへの情報掲載など)」と、「インターネットが見られなくても情報を得られる方法の構築」を望む声が半々程度であった。

図 2-3 聴覚障がい者へのアンケート 2<sup>25</sup>

以上のことから、避難所では、視聴覚障がい者に対する伝達手段が不足している現状がうかがえる。

2011年(平成23年)3月の東日本大震災では、避難所にPCを置いて利用するケースも多かったようだが、前述した第1章でも取り上げた情報支援プロボノ・プラットフォーム(iSPP)が、2011年(平成23年)3月11日に発生した東日本大震災の被災地を対象に行った面談調査によると、避難所でインターネット利用を聞いたところ、5割が使えたと回答しているが、使えたと答えた回答者に利用状況を聞いたところ、避難者が一般的に利用していたと答えたのは5.4%であり、活発とはいえない結果であったと報告されている。



避難所でのインターネット利用はどのような状況ですか？(いくつでも) N=37	%
一部の避難者が利用している	73.0
支援者(NPO、行政)が主に利用している	27.0
子供が主に利用している	21.6
避難者が一般的に利用している	5.4
あまり利用されていない	13.5
わからない	2.7

図 2-4 避難所でのインターネット利用<sup>26</sup>

同調査で、利用できた情報ツールや情報機器のアンケートを次に示す。

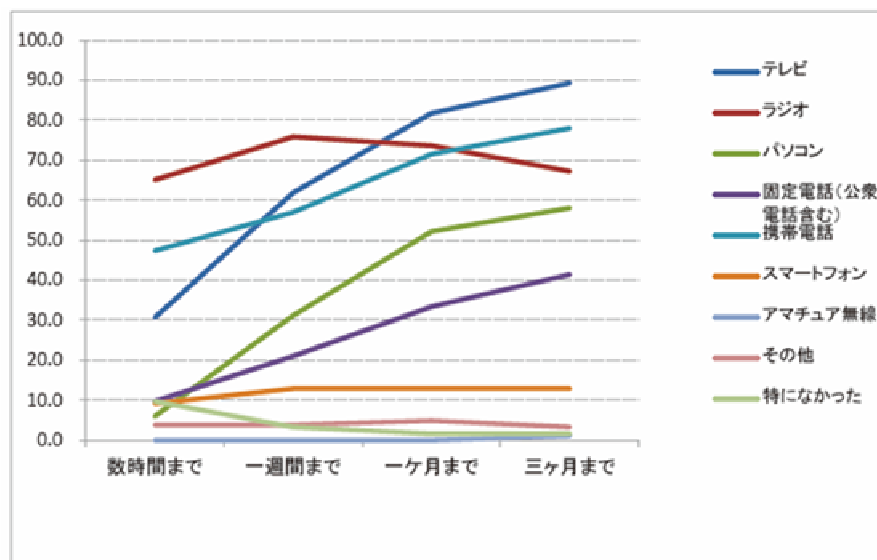


図 2-5 利用できた情報ツールや情報機器<sup>26</sup>

<sup>26</sup> 「東日本大震災情報行動調査報告書」 情報支援プロボノ・プラットフォーム[編著]より

時間経過とともに、ラジオの利用率は落ち込み、テレビ、パソコン、固定電話の利用率が上がっていくが、避難所内においては、環境条件（テレビ、PC、固定電話は共用となる）から、図 2-4 の結果とあわせても、発生後数時間から利用率が高い携帯電話が主力であったと推測できる。

## 2 ヒアリング

### (1) ヒアリング対象とヒアリング実施日

視聴覚障がい者の避難所における情報・コミュニケーション支援の現状を調査するため、以下の団体に対しヒアリング調査を実施した。

表 8 ヒアリング対象（視聴覚障がい者支援団体）

支援対象	日程	団体名	活動エリア	背景
視覚障がい者	平成 23年 11月 18日 (金)	アクセスサポートボランティア (ASV:全国視覚障害者インターネット接続支援連絡会)	神戸・東京を中心に、会員の移動可能範囲内(訪問支援のため)	インターネット利用の支援として、読み上げソフトの導入を支援している。ITを活用した視覚障がい者の情報収集の実態についてお話を伺った。
	12月 9日 (金)	特定非営利活動法人 全国視覚障害者情報提供施設協会 (全視情協)	日本全国	東日本大震災では、日本盲人福祉委員会のもとに設置された「東日本大震災視覚障害者支援対策本部」と協力し、震災後まもなく被災地入りし、視覚障がい者に対する情報支援を現地で行うと共に、視覚障がい者情報ネットワーク「サピエ」を活用した被災地向けの情報提供を継続して行う。これらの活動の教訓から得た、視覚障害の特性に配慮

				した情報提供のあり方についてお話を伺った。
聴覚障がい者	1 1 月 2 6 日 (土)	特定非営利活動 法人 日本遠隔 コミュニケーション支援協会 (NCK)	日本全国	「遠隔パソコン文字通訳」 を通して、遠隔地にいながら、送られてきた音声を文字通訳し、現地で字幕として表示。これまでの運用時の課題や通訳者の体制について伺った。
	1 1 月 3 0 日 (水)	新宿区登録手話 通訳者連絡会 (新通連)	新宿区内	緊急時に新宿区内の4避難 所に手話通訳者を派遣する 協定を新宿区と締結しており、その活動内容を通したご意見を中心に伺った。
	1 2 月 8 日 (木)	特定非営利活動 法人 CS障害者放送 統一機構 (NICT)	日本全国	地上波の一般テレビ番組に 対応するリアルタイム字幕 と手話通訳をCS通信によっ て全国の聴覚障害者に配信 するサービスを提供。これ までの運用時の課題や通訳 者の体制について伺った。
	1 2 月 8 日 (木)	特定非営利活動 法人 全国聴覚 障害者情報提供 施設協議会 (全聴情協)	加盟施設のある都道府 県(正確な 数)	聴覚障がい者に対して文字 や映像で情報を提供。聴覚 障害の特性に配慮した情報 提供のあり方についてお話 を伺った。
視聴覚障がい者	平成 2 4 年 1 月 1 7 日 (火)	国立大学法人 筑波技術大学 (筑波技術大学)	全国から視 聴覚障がい の学生を受 入れ	平常時から「エリア・ワン セグを活用した手話・字幕 情報配信実験」や「ワンセ グ放送を用いた情報保障」 等に学内で取り組んでおり、利用者である学生の意見や運用面の課題を中心に お聞きした。

## (2) ヒアリング結果（概要）

ヒアリングでの主な意見は以下のとおり。

- **頼みの綱の携帯電話がつながりにくい状態に**  
東日本大震災では、携帯電話で知人に電話をかけ、状況を聞こうとした視覚障がい者が多かったが、電話がつながりにくかったとの報告がある。(A S V)
- **ツイッターでの情報交換が活発に行われるが、デマが出回るなど課題も**  
聴覚障害者の間では、ツイッターを使って情報が飛び交ったが、デマも多かった。(特定非営利活動法人全国聴覚障害者情報提供施設協議会（全聴情協）)
- **人手不足で障がい者へのサポートが十分に行き届かず**  
インターネット網や電話も使えず、発災から1ヶ月間程度は、障がい者に手話や筆談での情報支援を人海戦術で行ったが、通訳者の人手不足が目立った。(N C K、全聴情協、全視情協)
- **災害時には通訳者自身も被災している可能性が高いことを念頭に**  
災害時には手話通訳者自身も被災している可能性が高く、ボランティアのため避難所にすぐ駆けつけられないこともある。東日本大震災では、ボランティアも帰宅困難者となり、新宿区指定の「手話通訳者のいる避難所」での対応が難しかった。(新通連)
- **本当に必要なローカル（自分に直接関係する）情報が不足**  
避難所に設置されているTVで放送されているのは、他の被災地の情報ばかりで、自分がいる場所の様子がわからなかった。(新通連、N I C T、全聴情協)
- **「文字だけ」「音声だけ」の「どちらかだけ」の情報配信では不十分**  
TVでの緊急速報やテロップ情報には音声が見つからないため、視覚障がい者に情報が伝わらなかった。(N I C T、全視情協)  
食事の時間が変更になった張り紙がされても、視覚障がい者には伝わらず、

食事が摂れない障がい者が多かった。避難所では、このように張り紙でされた更新情報が障がい者に伝わらない例が多数あった。(全視情協)

避難所で、周りにコミュニティラジオを聴いていた避難者がいた。最初は内容を(筆談などで)教えてもらっていたが、毎日尋ねるのも気が引けるため、だんだんと質問さえしなくなった。放送内容のアウトラインだけでも文字でわかれば、必要な放送があったときに健聴者に質問できるが、それもなかったのもので、どのように質問すればよいかさえわからなかった。(筑波技術大学)

- **せっかくの支援もその実施情報が伝わらなかったため利用まで至らず**

震災後比較的早い段階で、視覚障がい者へラジオの無料配布がされていたにも関わらず、6月になってもこの無料配布の事実を知らない視覚障がい者が5割～7割もいた。(全視情協)

- **避難所という新しい環境、人間関係で「障がい」について周りの理解が得られず孤立する場面も**

聴覚障がい者は外見だけでは、障がい者だと気づかれにくいため、支援が遅れることがある。また、視覚／聴覚を問わず自分が障がい者であることを知られたくない人が多いため、不特定多数が集まる避難所では、特に障がいについて周りに黙っていることがあり、支援が行き届かず、孤立している場合があった。(ASV、NCK、新通連、NICT、全聴情協、全視情協、筑波技術大学)

#### 第4節 総括

都道府県の地域防災計画、市区町村の地域防災計画は、在宅避難者や事業所避難者を含めた広報活動について整備されており、多様な手段で情報を伝える計画がなれており、コミュニティFMを含む放送も広報方法のひとつとして活用されていた。

一方、避難所のなかにいる人たちには、避難所内の情報・コミュニケーション支援が必要であり、個別に避難所運営マニュアルによってマニュアル化されている場合もある。避難所内では、掲示板や回覧板などを中心に最低限の情報・コミュニケーション支援がなされている。

東日本大震災では、臨時災害放送局(コミュニティFM)が地域に密着した

避難所独自の情報も流していたため、避難所においても活躍している。しかし、ラジオ受信端末が不足していたり、聴覚障がい者にとっては、ラジオでしか知ることができない情報が多く困ったという一面もあった。

避難所という特殊な環境下のなかで、様々な情報・コミュニケーション支援に関する工夫がされているが、情報伝達手段としてはまだ不十分であるため、必要な情報が行き届かない現状があることがわかった。特に視聴覚障がい者は、避難所における情報・コミュニケーションで我々の想像以上に困っている実態がある。

このような結果から、本調査研究の視点の妥当性が裏付けられ、避難所内における情報・コミュニケーションには、まだまだ課題があることが浮き彫りとなった。(図 2-6)

	現状	課題
環境	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地方公共団体として、情報伝達手段の多様化は図られているが、避難所内では掲示板が主力。</li> <li>・視聴覚障がい者に必要な情報が伝わらないことがある。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・避難所の環境(多くの人が集まる)でも利用できる新たな情報伝達手段の確保</li> <li>・災害時(多くの人一斉に情報を求める)に、利用できる新たな情報伝達手段の確保</li> <li>・映像、音声を使った情報伝達</li> </ul>
メディア	<ul style="list-style-type: none"> <li>・避難所では情報端末が限られている。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・携帯電話、スマートフォンに向けた情報配信</li> </ul>
コンテンツ	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ローカルな情報は入手困難。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・きめ細かい情報の配信手段</li> </ul>

図 2-6 避難所における情報・コミュニケーション現状と課題