

200942020A

厚生労働科学研究費補助金
健康安全・危機管理対策総合研究事業

災害対策における要援護者のニーズ把握と
それに対する合理的配慮の基準設定に関する研究

平成 21 年度 総括・分担研究報告書

(H20-健危—一般—003)

研究代表者 八巻 知香子

平成 22 年(2010 年)3 月

目次

I. 総括研究報告書

災害対策における要援護者のニーズ把握とそれに対する合理的配慮の基準設定に関する研究

八巻知香子……………7

II. 分担研究報告書

1. 実証フィールドにおける目標設定、実施戦略と連携関係の構築に関する研究

八巻知香子, 間宮郁子……………19

2. 実証フィールドにおける防災学習会ならびに一泊避難体験の実施に関する研究

八巻知香子, 河村宏, 間宮郁子, 他……………37

3. 災害時要援護者、住民らが主体的に参加する合理的配慮基準設定プロセスに関する研究—冬期避難訓練による検討—

間宮郁子, 宇田川真之……………57

4. 精神障害を持つ人たち自身による安全な避難方法の確立および避難時の自助促進に関する研究

清水里香, 間宮郁子, 池松麻穂……………73

5. 実証フィールドにおける防災啓発活動の効果に関する調査報告

—2010年2月28日チリ沖地震津波警報発令時の避難行動—

間宮郁子……………87

6. 北海道日高地域の民族的背景が防災に与える影響の人類学的研究

—トランスエスニックな関係性のために—

関口由彦……………97

7. 学校・保育園・集落による避難所運営と要援護者のニーズに関する研究

—中越大震災被災地川口町を主な調査地として—

間宮郁子, 田口亜紗……………107

8. 防災ニーズの選定と地域防災計画のモデルづくり

—国内外への成果の発信とネットワークづくり—

河村宏……………125

Ⅲ. 研究成果の刊行に関する一覧表

研究成果の刊行に関する一覧表……………131

Ⅳ. 研究成果の刊行物・別刷

日本災害情報学会第 11 回大会予稿集……………133

平成 21 年度厚生労働科学研究費補助金(健康安全・危機管理対策総合研究事業)

「災害対策における要援護者のニーズ把握とそれに対する合理的配慮の基準設定に関する研究」班員一覧

(五十音順)

研究代表者

八巻 知香子 国立がんセンターがん対策情報センター

研究分担者

河村 宏 特定非営利活動法人 支援技術開発機構
清水 里香 社会福祉法人 浦河べてるの家
間宮 郁子 国立障害者リハビリテーションセンター研究所
関口 由彦 特定非営利活動法人 支援技術開発機構

研究協力者

秋山 里子 社会福祉法人 浦河べてるの家
浅野 博嗣 浦河町教育委員会
阿部 さつき 旧川口町西川口保育園
五十嵐 松代 もと新潟県魚沼市健康増進課
石川 永子 財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構
石田 道代 新潟県農業団体健康保険組合
池松 麻穂 社会福祉法人 浦河べてるの家
今堀 彩 社会福祉法人 浦河べてるの家
宇田川 真之 財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構
内山 敏子 社会福祉法人 雪国魚沼福祉会
大羽賀 キヌヨ 社会福祉法人 魚沼市社会福祉協議会
大淵 公男 旧川口町教育委員会
大矢 明弘 社会福祉法人 魚沼更正福祉会六花園
小原 崇 浦河町役場 防災士
可知 俊泰 浦河町役場総務課
加藤木 祥子 社会福祉法人 浦河べてるの家
亀井 英俊 社会福祉法人 浦河べてるの家
川上 清一 小千谷市民生委員児童委員第三地区担当
木下 富雄 浦河町町民憲章推進協議会

桑原 昭	長岡市教育委員会長岡フレンドリールーム
小山 史子	特定非営利活動法人 支援技術開発機構
斉藤 伸吾郎	新潟県魚沼市大芋川
斉藤 智恵美	新潟県魚沼市大芋川
酒井 勝利	徳島県美波町 西の地防災きずな会
桜庭 忠雄	浦河町町民憲章推進協議会
佐藤 洋子	新潟県魚沼市健康増進課
島村 英紀	武蔵野学院大学
Shore, M. Stephen	Adelphi University
菅原 克一	社会福祉法人浦河向陽会 浦河向陽園
須田 裕子	旧川口町町民福祉課
住瀬 なほみ	徳島県立阿南養護学校ひわさ分校
瀬尾 泰治	社会福祉法人浦河向陽会 浦河向陽園
瀬沼 ミイ子	もとJA 越後おぢや女性部
高田 則雄	浦河町築地自治会
田口 亜紗	成城大学民俗学研究所
田口 勝	浦河町東町連合自治会
谷川 三郎	財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構 語り部ボランティア／もと芦屋市役所建設部長
藤間 聡	室蘭工業大学 名誉教授／
	特定非営利活動法人 環境防災研究機構
服部 いづみ	特定非営利活動法人 支援技術開発機構
浜 武明	徳島県美波町 西の地防災きずな会
浜 大吾郎	徳島県美波町防災課
濱田 麻邑	特定非営利活動法人 支援技術開発機構
早坂 誠	社会福祉法人 浦河町社会福祉協議会
平澤 智子	社会福祉法人 魚沼更正福祉会 GH
平林 英二	財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構
広井 伸昭	旧川口町相川集落
星野 晃男	旧川口町地域復興支援センター
星野 由美子	もと旧川口町東川口保育園
望月 美栄子	東京大学大学院医学系研究科
森口 和香子	財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構
山之内 宏	社会福祉法人魚沼更正福祉会
山村 光司	浦河町教育委員会
米山 豊	浦河町第五自治会

吉野 裕司 浦河町役場保健福祉課
吉原 昌隆 新潟県小千谷市健康福祉課
渡辺・テイラー 美香 モンタナ大学
渡辺 泰子 新潟県魚沼市健康増進課
その他、浦河べてるの家職員・メンバー一同
魚沼更正福祉会職員、メンバー(一部)
雪国魚沼福祉会 精神障害者通所授産施設職員・メンバー(一部)
魚沼市大芋川集落の皆様
魚沼市役所健康増進課職員、福祉課、その他の部門の皆様
小千谷市役所保健福祉課、健康センター、その他の部門の皆様
小千谷市岩沢集落 JA 越後おぢや女性部 関係者の皆様
川口町ひまわり家族会 職員、メンバー(一部)の皆様
旧川口町川口集落の皆様
旧川口町木沢集落の皆様
旧川口町地域復興支援センターの皆様
旧川口町保育園 職員の皆様
旧川口町役場 町民福祉課、総務課の皆様
旧川口町老人憩いの家 末広荘 職員の皆様
徳島県美波町西の地防災きずな会の皆様

I . 総括研究報告書

災害対策における要援護者のニーズ把握と
それに対する合理的配慮の基準設定に関する研究

研究代表者 八巻知香子

国立がんセンターがん対策情報センター がん情報・統計部 研究員

近年の大地震においても避難期間中の死去など、要援護者の犠牲者は相対的にきわめて高い割合を占めており、要援護者には障害に応じた必要な手立てが講じられなければ生命・健康の維持が不可能であることは明らかである。本研究は、これまでの成果と浦河町での連携を活かしながら、大規模災害時において外部からの救援は難しくその地域内での対応が必要となる3日から1週間程度の期間に、行政、医療機関、福祉施設等の関連諸機関並びに住民が備えるべき事項の要件を明らかにし、一時避難後・長期避難生活移行前の期間を想定した各組織が供えるべき対策についてプロトコルを作成し、マニュアルとして整理し、他地域で利用可能な形で提示することを目的とする。

大規模災害の際には、支援者も被災するため、障害者等の要援護者は近隣住民との自助、共助の枠組みに日常的に参加し、要援護者自身のニーズがユニバーサルデザインもしくは合理的配慮によって満たされるような地域の防災計画、活動が醸成されていくことが不可欠である。そのための具体的手法として、(1)被災経験地域での災害時要援護者のニーズ調査、(2)要援護者対策を組み込んだ地域の防災計画についての先行事例調査、(3)実証フィールドにおける防災計画策定主体の設定、(4)避難訓練および図上演習に基づく避難計画案の作成、(5)要援護者が参加できる避難訓練、図上演習の実施体制の検討、(6)避難計画に盛り込まれるべき要素の整理と策定プロセスのマニュアル化を行う。計画づくりにあたっては、住民の自発性を重要視するとともに、防災専門家の助言を取り入れる仕組みを構築し、住民主体でありながら、より高い安全性を確保した、実現可能な防災計画づくりを提示する。

本年度に実施した、合同防災会議による実証フィールドの運営、同一の避難所を共有する地区において具体的な状況を想定した図上演習と一泊避難体験、冬期避難訓練、浦河べてるの家での活動はいずれも他地域で応用可能な要素として極めて具体的に提示することができる見通しとなった。また、被災地域での調査結果、地域の特定課題についての調査結果は、実証フィールドの活動を実りあるものとするに直接役立つだけでなく、他地域での取り組みを計画するための材料として有効な資料として蓄積することができた。

以上より、最終年度に向けて、災害時の要援護者対策を地域で取り組むために必要な具体的な方法を提示できる見通しがたった。

研究分担者

河村 宏

特定非営利活動法人 支援技術開発機構 副理事長

清水 里香

社会福祉法人 浦河べてるの家 生活指導員

間宮 郁子

国立障害者リハビリテーションセンター研究所 流動研究員

関口 由彦

特定非営利活動法人 支援技術開発機構 研究員

研究協力者

秋山 里子	社会福祉法人 浦河べてるの家
浅野 博嗣	浦河町教育委員会
阿部 さつき	旧川口町西川口保育園
五十嵐 松代	もと新潟県魚沼市健康増進課
石川 永子	財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構
石田 道代	新潟県農業団体健康保険組合
池松 麻穂	社会福祉法人 浦河べてるの家
今堀 彩	社会福祉法人 浦河べてるの家
宇田川 真之	財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構
内山 敏子	社会福祉法人 雪国魚沼福祉会
大羽賀 キヌヨ	社会福祉法人 魚沼市社会福祉協議会
大淵 公男	旧川口町教育委員会
大矢 明弘	社会福祉法人 魚沼更正福祉会六花園
小原 崇	浦河町役場 防災士
可知 俊泰	浦河町役場総務課
加藤木 祥子	社会福祉法人 浦河べてるの家
亀井 英俊	社会福祉法人 浦河べてるの家
川上 清一	小千谷市民生委員児童委員第三地区担当
木下 富雄	浦河町町民憲章推進協議会
桑原 昭	長岡市教育委員会長岡フレンドリールーム
小山 史子	特定非営利活動法人 支援技術開発機構
斉藤 伸吾郎	新潟県魚沼市大芋川
斉藤 智恵美	新潟県魚沼市大芋川
酒井 勝利	徳島県美波町 西の地防災きずな会
桜庭 忠雄	浦河町町民憲章推進協議会
佐藤 洋子	新潟県魚沼市健康増進課
島村 英紀	武蔵野学院大学
Shore, M. Stephen	Adelphi University
菅原 克一	社会福祉法人浦河向陽会 浦河向陽園
須田 裕子	旧川口町町民福祉課
住瀬 なほみ	徳島県立阿南養護学校ひわさ分校
瀬尾 泰治	社会福祉法人浦河向陽会 浦河向陽園
瀬沼 ミイ子	もと JA 越後おぢや女性部
高田 則雄	浦河町築地自治会
田口 亜紗	成城大学民俗学研究所
田口 勝	浦河町東町連合自治会
谷川 三郎	財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構語り部ボランティア ／もと芦屋市役所建設部長
藤間 聰	室蘭工業大学名誉教授／特定非営利活動法人 環境防災研究機構

服部 いづみ	特定非営利活動法人 支援技術開発機構
浜 武明	徳島県美波町 西の地防災きずな会
浜 大吾郎	徳島県美波町防災課
濱田 麻邑	特定非営利活動法人 支援技術開発機構
早坂 誠	社会福祉法人 浦河町社会福祉協議会
平澤 智子	社会福祉法人 魚沼更正福祉会 GH
平林 英二	財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構
広井 伸昭	旧川口町相川集落
星野 晃男	旧川口町地域復興支援センター
星野 由美子	もと旧川口町東川口保育園
望月 美栄子	東京大学大学院医学系研究科
森口 和香子	財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構
山之内 宏	社会福祉法人魚沼更正福祉会
山村 光司	浦河町教育委員会
米山 豊	浦河町第五自治会
吉野 裕司	浦河町役場保健福祉課
吉原 昌隆	新潟県小千谷市健康福祉課
渡辺・テイラー 美香	モンタナ大学
渡辺 泰子	新潟県魚沼市健康増進課

その他、浦河べてるの家職員・メンバー一同

魚沼更正福祉会職員、メンバー（一部）

雪国魚沼福祉会 精神障害者通所授産施設職員・メンバー（一部）

魚沼市大芋川集落の皆様

魚沼市役所健康増進課職員、福祉課、その他の部門の皆様

小千谷市役所保健福祉課、健康センター、その他の部門の皆様

小千谷市岩沢集落 JA 越後おぢや女性部 関係者の皆様

川口町ひまわり家族会 職員、メンバー（一部）の皆様

旧川口町川口集落の皆様

旧川口町木沢集落の皆様

旧川口町地域復興支援センターの皆様

旧川口町保育園 職員の皆様

旧川口町役場 町民福祉課、総務課の皆様

旧川口町老人憩いの家 末広荘 職員の皆様

徳島県美波町西の地防災きずな会の皆様

A. 研究目的

近年の災害でも、避難期間中の死去なども含めて、医療・福祉サービスのニーズを多く抱える要援護者の犠牲者は相対的に極めて高い割合を占

めており、早急な対応の必要性は認知されているが、十分な体制が整っていない。しかし、大規模災害時には行政職員等の対応にあたるべき人材も同時に被災するため、行政や福祉職員が直接支

援できる要援護者数には限りがあることは自明である。取り得るべき策は、自力で安全を確保できる人数を拡大し、自力では対応できない人には事前の備えを充実させることで安全を確保することである。すなわち、公的対策では避難所のバリアフリー化などユニバーサルデザインに基づく対策を避難施設、備蓄品、防災計画に拡大し、それでは満たされないニーズを合理的配慮によって補填する方策である。この取り組みでは、自力では対応できない人が近くの住民たちから必要な支援を受けやすくなるように、平素よりお互いを知りあえる環境を整えておくことも含まれている。

どの地域においても、通常、要援護者のニーズを優先的に満たす必要があることについて、あからさまな反対はみられない。しかし、実際の災害時には「避難所で落ち着きのない行動をとってしまう」「就寝時間を周囲と合わせることができない」など、精神障害、発達障害、知的障害などに起因する行動が一般の社会規範からはみ出すために避難所を利用できず、危険にさらされた事例、エコノミー症候群を発症した事例は多数生じている。このことはマスコミ報道でも、また本研究の初年度調査においても明らかになっている。さらに、要援護者の利用が想定されていない避難所では、要援護者は必要最低限のニーズを満たすことができず、避難所の利用をあきらめ、危険のある自宅に留まる事態もしばしば生じてきた。これらのニーズのある人に対しても、何らかの手段を講じて安全を確保できる環境を整えることは必要不可欠である。

それでは、障害や疾病、年齢（高齢者、幼児）により、何らかの配慮を必要とする人の安全を確保する手段について取り組むにはどのようにすればよいのであろうか。このプロセスを実証しながら明らかにすることが本研究の目的である。

本研究では大規模災害時において外部からの救援は難しくその地域内での対応が必要となる3日から1週間程度の時期を対象として設定した。

この困難な時期を定期的な服薬が必要な人、環境の変化への対応が難しい人など様々なニーズをもつ人が安全を確保するためには障害者等の要援護者は近隣住民との自助、共助の枠組みに日常的に参加し、要援護者自身のニーズがユニバーサルデザインもしくは合理的配慮によって満たされるような地域の防災計画、活動が醸成されていくことが不可欠である。

よって、本研究では、(1)障害者団体など要援護者自身が地域の防災計画づくりに参加する枠組みを策定すること、(2)地域住民による実際の防災計画づくりおよび避難訓練の中で要援護者のニーズを表明し、その他の住民との間でニーズの共有、理解、互助の仕組みをつくるためのプロセスを明らかにすること、(3)この介入研究によってつくられる防災計画とニーズ、その策定プロセスをマニュアルとして整理し他地域で利用可能な形で提示することを目標とする。計画づくりにあたっては、住民の自発性を重要視するとともに、防災専門家の助言を取り入れる仕組みを構築し、住民主体でありながら、実現可能な防災計画づくりを提示することを目標とする。

B. 研究方法

本研究の実施枠組みを図に示した。

1. 実証フィールドの運営

災害時に何らかの支援が必要となりうる人びとへのサポートが可能になり、かつ他の地域住民にとって納得できる人員配置や資源分配を導く方法として、本研究では被災地における要援護者のニーズ調査、および昨年視察したハワイ州で行われていた Interagency Action Plan による活動を踏まえ、以下の点に留意し活動を展開した。

1) 周囲からニーズを理解されにくい要援護者が積極的な参加者となる環境作り

被災地での調査から、精神障害や発達障害等、周囲から理解されにくい障害をもつ人々は、他者とのコミュニケーションが困難であったり、「常

識」を逸脱するとみなされる行動をとることがあるために避難所での生活が困難となり、危険にさらされる事例が散見された。本研究では、行政および住民(自治会)に加え、当初より精神障害者、知的障害者を中心とする福祉施設を合同防災会議の枠組みの中心におき、障害によるニーズが防災計画の中で配慮される枠組みをもつことを大切にしてきた。また、高齢者、障害児等を支援する組織も構成員とすることで多様なニーズが配慮される素地を形成した。

なお、福祉施設のみが参加する会議や行事ではなく、行政、自治会を主体とする活動に、要援護者の関連団体が、ともに構成員として参加してする枠組みを大切にしている。

2) 体験的知識の生成

日常的な接触の少ない要援護者のニーズを想像することは難しい。また、経験したことの無い災害時を想定した計画は実際には機能しない場合も予測される。よって本研究では、さまざまな立場の住民が自らの知見より災害時の支援の必要性を訴えたり、自助の力を伸ばすことができるように、具体的な体験を行なう。体験的知識は多くの立場の人びとが日常生活で活用している知のあり方に近い。このため、避難所における資源配分を検討する会議でも、防災事業の立案や、防災計画策定に際し、支援を必要とする人びとの視点も含めて、主体的な参加が見込まれる。

また、避難体験、避難経路を踏査するなかで得られた避難時のニーズ、厳寒期の避難所における役場、自治会、障害者および高齢者の役割とニーズを、参加者の体験をもとに掘り起こす方法を採用した。

3) 自助を促す活動を基本指針とする

本研究班では具体的な避難体験を通して、自分がどんな状況になり、どんな工夫が必要か、また他者からの手助けが必要なときはどんな場合かを、可能な限り具体的に想定する作業をすすめる。

これまで分担研究者の清水および浦河べてるの家のスタッフ、メンバーらの取り組みにより、こうした作業の積み重ねによって、体験を伴わない仮定の想定では判断が難しい要援護者も、自助で対応できる力が育ち、また必要とする最小限の支援がどのようなものであるのかが明らかになることが示されてきた。この自助の力を伸ばし、また適切な支援方法が編み出す取り組みを丹念に進めることで、災害時の支援者も被災し、外部からの救援も得にくい極めて厳しい環境下においても、支援を必要とする人に必要な支援が提供できると考えられる。この方針は、様々なニーズをもつ要援護者に対して応用可能であると考えられる。

4) 地域の慣習、住民の関心に沿った活動の展開

年間7回開いた「浦河町防災関連合同会議」を主軸とし、浦河町役場、自治会、社会福祉協議会、障害者福祉施設が同席し、防災事業の内容を定め、視察や地域啓発事業を共同で行った。本合同会議には、可能な限り地域住民たちの主体性が発揮されるよう、研究班はファシリテーターに徹し、指導者やリーダーの役割はとらないように配慮した。

2. 障害者自身の自助を高める方法の開発

浦河べてるの家の協力を得て、当法人にある10カ所の日常の活動場所(就労継続支援施設、運営するカフェ等)およびグループホームから、夏期および冬期の避難訓練を実施した。本研究に先立ち、浦河べてるの家が主体となって行なってきた防災事業により、津波からの避難訓練の実施手順は形成されていた。その手順は、①活動拠点ごとに避難経路を確認し、マルチメディア DAISY (Digital Accessible Information System) によるマニュアルを作成する。②活動拠点ごとに避難訓練の日程を調整し、実際に避難訓練を行う。その際、実際にそこで活動している当事者により役割分担を行い、支援スタッフは見守りに徹する。

③まず DAISY 版の避難マニュアルを見て経路等を確認した上で、実際に歩いて避難し、所要時間と生じる問題点を体で確認する。④参加者全員が集まってミーティングを行い、良かった点、苦労した点、もっとよくする点を話し合う。というものである。

本研究では、この手順を繰り返し実践する中で、安定して実施するための手法やより細かな個別のニーズに対応する手法についての工夫を重ね、被災時の複雑な状況に精神障害や知的障害を持つ人びとが自ら安全を図る方策を見出す防災ノウハウの蓄積を行なった。

3. 実証フィールドにおける地域の特定課題への接近

地域内の経済的な格差、文化差などはしばしば住民間の摩擦をもたらす。特に災害時の緊迫した生活下ではそれらの摩擦が顕在化しやすく、適切な対応がなされない場合、その後の復興プロセスにも影響する。

本研究が実証フィールドとする北海道浦河郡浦河町は北海道の日高エリアにあり、アイヌ民族の最も多く住む地域である。広く知られていると

おり、今なおアイヌ民族に対する差別は顕在化するケースもある。現在のアイヌ民族と和人（日本人）との関係について、日常的に語られることは少ないものの、地域の特性に沿った活動を考える上で不可欠の要素である。

よって地域の特性を鑑みた活動として今後の展開と定着をはかるため、日高地域の現在のアイヌ民族と和人との関係を、文化人類学的手法により探索的に明らかにすることを課題に加えた。この研究の知見は、限られた地区での試行から、町内他地域、近隣町村へと防災活動を広げていく際の留意点として考慮すべき事項となる。

4. 被災地における事例のさらなる収集と応用方法の検討

昨年度は、中越大震災の被災地のうち、小千谷市、魚沼市における事例収集により、(1)自助、(2)共助、(3)公助、(4)養護学校・福祉施設による支援、の4領域が、多様なライフライン復旧状況に対して、複合的に機能したこと、要援護者が安全を確保できた事例では、(2)(3)(4)の人的ネットワークの中で支えられていること、反対に危険にさらされた事例では、それらのネットワークから

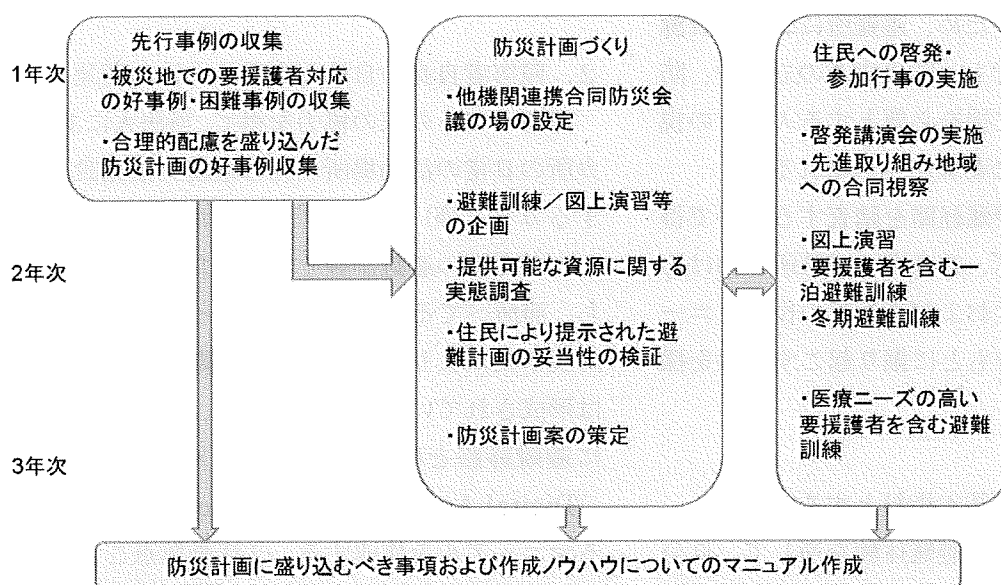


図 1：本研究の実施方法

疎外されていたことが明らかになった。今年度は、激震地域であり、長期にわたりライフラインが寸断され、避難者の多くが長い避難生活を強いられた川口町において、どのようなネットワークが機能して要援護者への対応が行われたのかを明らかにする。

5. 研究の国際的位置づけの確認と発信

災害時に、要援護者の被害者が大きいことは世界各国共通した課題であり、発展途上国においてはなおさらである。「最も犠牲になりやすい要援護者の事前の備えに力を入れることによって要援護者が自ら安全を確保できるようになり、同時に、それでも援護を必要とする人に集中的に支援を行うことによって総合的に人命の犠牲を減らす」という本研究で行っている地域防災計画作成のプロセスは、国際的にも有益な戦略であると考えられる。

よって本年度は、「第2回障害者の災害準備国際会議」(The 2nd International Conference on Disaster Preparedness for Persons with Disabilities, 12-13 May 2009, Phuket, Thailand)に、研究班関係者が3本の発表を行い、またUNICEFとUNESCOが事務局を務めるInter-Agency Network for Education in Emergencies (INEE)が編集するIEEE Minimum Standardsの改定のためのヒアリングに協力した

(倫理的配慮)

本研究で行った調査研究は、協力者への説明(インフォームド・コンセント)、データの取り扱い等については疫学研究に関する倫理指針に沿った手法を用いた。なお、本研究の実証フィールドにおいては、障害当事者および地域住民も本人の同意のもと、研究協力者として研究を実施する主体として参加しており、被調査対象者とは異なり、互いに事業の主体者として行う共同研究として実施している。

C. 研究結果

1. 実証フィールドにおける枠組み作り

昨年度より、実証フィールドにおける防災活動の運営にあたっては、行政(町役場)、福祉サービス機関、住民(自治会)、および研究班を構成員とする合同防災会議定期的に開催してきた。昨年度のハワイ州における事例調査より、同様の枠組みがハワイ州でも組織されており、有効に機能していることを確認した。よって本年度はこの合同防災会議の枠組みをさらに強化しつつ、共同主催による住民参加の行事を実施した。

合同防災会議の運営については、新しく「東町連合自治会」が構成員として加わり、より広域の住民参加の行事を運営することが可能となった

合同防災会議の枠組みの元で、実施した行事は、主として3つである。

1) 浦河町東町連合自治会地区における防災学習会および一泊避難体験

東町連合自治会は8自治会を含み、約2500人(町内人口の6分の1)が居住する町内では人口が集中する地域である。浦河町では川筋および沿岸部に人口が集中し、地形の点から、一つの川筋に住む人々は避難所を共同利用する可能性が極めて高い。昨年度の小千谷市での聞き取り調査の結果より、避難所の利用者数(密度)や避難所での滞在時間が避難所生活のQOLと大きな関係があることが明らかになった。そのため、この知見を応用し、避難所を共同利用する可能性のある自治会が同じ場で自らの地区の避難場所を選定し、備えるべき事項について確認する「防災学習会」を行った。また、知的障害、精神障害、発達障害等により、避難先で集団行動の規範から逸脱した行動をとってしまうために、避難所での滞在をあきらめ、危険な自宅に留まった例もあることが明らかとなったため、要援護者自身が参加し、ニーズを表明しながら長時間にわたって避難所での生活を体験する「一泊避難体験」を実施した。

防災学習会には8自治会から約130人が参加し、防災専門家のファシリテーションの下で、各自治会ごとに自分の地域にある潜在的な危険要因および避難所等の資源、今後準備が必要となる事項

について共通認識を形成できた。1 泊避難訓練には、幼児、妊婦、精神障害者等の要援護者の参加もあり、避難所宿泊のイメージが共有され、かつ、避難所設営時の要援護者に対する配慮の必要性についての理解、継続的な訓練と計画の充実が参加者から自発的に提案された。

この防災学習会で寄せられた要望に基づき、防災合同会議の枠組みのもとで、東町連合自治会の協力をえて、2010年2月10日に冬期避難訓練を実施した。地域住民、要援護者らが参加し、水害から安全に避難するため方法と冬期の注意点についての学習会を行った後、冬期夜間に実際に避難訓練を行い、ハザードマップ策定に想定されている気象状況と自然現象についても住民が学習する機会を持った。

参加住民から拡充する必要がある設備、避難所となる施設の鍵の管理などの避難所の管理方法、地域での連絡のとりかた、家庭での備えについてなど、体験して初めて実感された備えるべき事項について具体的な提案がなされた。

2. 障害者自身の自助を高める方法の開発

浦河べてるの家において、計10カ所の活動場所およびグループホームにおいて、それぞれ夏期および冬期の避難訓練を実施した。

参加した障害当事者から、繰り返し実践を重ねることで安心感が得られた、繰り返すうちに避難の内容を自分で考えながら行動できるようになった、冬期ならではの困難を実感できてよかった、慌てるよりきちんと防寒具を着込むことが重要だと分かった、など実際に体験することで、安全な方法が見いだせたという実感が語られた。また、睡眠導入剤を飲んで寝ている人を起こしてから避難する、一時避難場所の鍵の管理をしている近所の人との連絡先を確認する、防災グッズの使い方を普段から練習する、など実践して初めて見えてきた新しい課題についても徐々に取り組むことができつつある。

そして、精神障害を持っていても自分を助ける

方法を考えていくことが基本であることという感覚がメンバー間で共有され、自然に体得されてきた。

3. 実証フィールドにおける地域の特定課題への接近

先行研究において、災害時には、「被災者の固有な『生』」に配慮し得るなじみの人間関係が効力を発揮したという事実に基づき、「『顔の見える』関係の蓄積」や「日ごろの近所づきあい」の重要性が指摘されている。北海道の中でも特にアイヌ民族人口の多い日高地域の防災を考えるためには、これまで日本人による抑圧の歴史をもち、今なお差別に悩む者の多いアイヌ民族との関係性について問い直さなければならない。

この課題への取り組みから①生活をともにすることに由来する持続的な関係性、ならびに②「アイヌ」/「シャモ」といった固定的アイデンティティを意識しない日常的な関係性の必要性が明らかになった。つまり、日常生活をともにすることによる他者の「生」そのものへの実感的理解の積み重ねが、トランスエスニックなつながりを保障するものであることが明らかとなった。

4. 被災地における事例のさらなる収集と応用方法の検討

前年度の調査では、中越地域は総じて強力な共助を中心として自助と公助、その他福祉施設等による支援が複合的に機能したことが要援護者の安全確保につながったことが明らかとなった。一方、本年度の調査では、ライフラインの寸断が長期化した川口町では外部支援が町内に届くのに時間を要し、避難勧告が解除されるまでの3週間、4千人以上が避難する状況において、地縁や親族組織などの共助が行政による公助をほぼカバーしていたことが明らかになった。このことから、被災当初の外部支援の不足を補うためには、緊急時の各組織の合意形成と連携が潤滑に進められることや、日常的に住民対応を行なっている現場

組織長の意見を尊重し、彼らの決定権や自由度を高めること、各組織が現場で臨機応変に動くことが可能なライフライン導線と地域内での諸資源を確保しておくことなどが有効であることが明らかとなった。しかし、そうした共助の強い町内であつてなお、支援ネットワークからこぼれおちた要援護者の事例が見出された。

5. 国内外のネットワークづくりと研究成果の発信

「第2回障害者の災害準備国際会議」(The 2nd International Conference on Disaster Preparedness for Persons with Disabilities, 12-13 May 2009, Phuket, Thailand)において、浦河べてるの家の精神障害当事者(本研究の研究協力者)二人が自分たちが進めている津波避難訓練の実践を発表したことは会議の参加者から高く評価された。すなわち、今まで防災の主体になれないと思われてきた重度の精神障害者も地域の防災活動に主体的に参加できることを実証することによって参加者に新しい展開の可能性を開示し、座長をはじめ参加者から絶賛を浴び、今後の国際的なモデルの一つとして評価された。

また、Inter-Agency Network for Education in Emergencies (INEE)が編集するIEEE Minimum Standardsの改定のためのヒアリングにおいても、要援護者とされている人々が自ら自分の安全確保と避難所での生活に備える活動を支援し、どうしても自分では準備できないことに絞ってコミュニティーが支援するというコンセンサスが得られれば、避難所から復興を推進するための結束を生み出すことも容易になること、避難施設における災害時要援護者の特別のニーズへの配慮は、災害以前からニーズを持っていた人だけではなく、被災によって初めてそのようなニーズを持つ人にも必要であり、災害以前から困難を抱える人と、災害によって新たな困難を抱える人のニーズの双方に十分な配慮を行わなければならないこと、実際に要援護者とされる障害者自身が主体的な防災活動に参加する当事者となり得ること、などの本研究の成果を報告した。

一泊避難体験(2009年9月5-6日)と防災フォーラム(2010年2月23日)に研究班は共同主催者として参加し、障害者放送協議会災害時情報保障委員会が主催した「障害者と災害」シンポジウム(2010年3月12日)では、浦河べてるの家と研究分担者(河村)が共同でこれまでの取り組みの紹介を行った。これは国内の障害者団体に向けた発信となり、本研究活動の成果を普及させていく糸口となる。

D. 考察

1. 地域主導による活動の効果

既に述べたように、本研究の実証は、実証フィールドの行政、地域住民、福祉施設が参加する防災合同会議の枠組みで進めてきた。この手法により、単なる研究のための実験ではなく、研究期間終了後も継続する活動としての基礎を築くことができた。また、研究班は情報提供や発案は行うがリードしすぎない姿勢を維持してきたが、この形式は、他地域の行政、住民、福祉施設等が取り組む際に外部の専門家の協力を得ながら事業を進める場合と類似の形態となっている。すなわち、本研究の取り組みは、地域の行政、住民、福祉施設のいずれかの発案の元に共に地域防災を考える主体を設置すれば、どこでも応用可能な枠組みとして提示することができた。

また、これらの地域住民が主体となって活動する事業であるために、住民に対する啓発事業の参加者も年々徐々に拡大し、より多くの自治会から自分たちの地区でも実施したい旨の申し入れがなされるようになってきた。

これらの結果より、本研究がとってきた手法そのものが他地域で応用可能なノウハウのモデルとなることが確かめられつつある。今後は、本年度の実践の中で見えてきた新たな課題、すなわちより要援護度の高い人も参加する避難体験の実施、防災合同会議の更なる多様性の確保を実現しながら、他地域で応用するために必要な事項を抽出し、提言していくことが重要であると考えられ

る。

2. 体験的知識を重視し、発展させることの意義

本年度の一泊避難体験、冬期避難訓練、浦河べてるの家での取り組みは、体験して初めて気がつく更なる備えが数多く指摘された。最初に述べたように、大規模災害において要援護者の安全を確保するためには、可能な限り事前に想定しうる危険とそれへの備えを充実させることが極めて重要である。その点からも、繰り返し体験し、実践するなかで、備えるための新たな課題を発見し、改善し続けることが一人でも多くの命を守るために必要な取り組みであるといえる。

また、一泊避難体験では、幼児を抱えた家族を感じる気兼ねなど、要援護者が感じる避難所生活の難しさが言語化され、住民の間で共有されたことにより、その点についても取り組んでいくことの必要性が共感された。この共感とそれに基づく日々の取り組みが、実際の被災時に要援護者が安心して避難所を利用し、安全を確保するために必要である。こうした体験をつくりだすための、活動運営についても、国内外に発信していくことが他地域での取り組みを支援する活動となるものと考えられた。

3. 被災地での事例収集と地域の特定課題の活用

中越大震災の被災地での経験は、多くの要援護者が複合的なネットワークで支えられていたものの、そのネットワークが届かなかった事例が存在することが繰り返し確認された。これらの事例がなぜ生じたのかを具体的に考えることは、平常時にはなかなか体験し得ない事態も含めて、それぞれの地域で想定される事態への対処法を考える上で直接の参考となる。新たに本年度より開始した民族的課題については、活動が町内の広い範囲にわたって展開する際に必要となる調整の参考となる。

大規模災害を経験した地域からの教訓は、広く全国で共有すべき示唆として、また地域の特定課

題への接近は類似の問題を抱える地域に間接的に応用できる示唆として提供することが可能であると考えられた。

E. 結論

本年度に実施した、合同防災会議による実証フィールドの運営、同一の避難所を共有する地区において具体的な状況を想定した図上演習と一泊避難体験、冬期避難訓練、浦河べてるの家での活動はいずれも他地域で応用可能な要素として極めて具体的に提示することができる見通しとなった。

また、被災地域での調査結果、地域の特定課題についての調査結果は、実証フィールドの活動を実りあるものとするに直接役立つだけでなく、他地域での取り組みを計画するための材料として有効な資料として蓄積することができた。

以上より、最終年度に向けて、災害時の要援護者対策を地域で取り組むために必要な具体的な方法を提示できる見通しがたった。

F. 健康危険情報

なし

G. 研究発表

① 論文発表

関口由彦「首都圏のアイヌ民族の文化・社会運動における日常的エスニシティ」『グローバル研究叢書1 グローカリゼーションと共同性』（小田亮編）成城大学民俗学研究所グローバル研究センター，pp. 67-97, 2010.

② 学会発表

- Satoko Akiyama, Shoko Katogi, Rika Shimizu, Aya Imahori. "Disaster Preparedness for Persons with Mental Disabilities Project by Bethels House." The 2nd International Conference on Disaster Preparedness for Persons with Disabilities

12-13 May, 2009.

- Hiroshi Kawamura. “Reasonable Accommodations for Equal Participation of Everybody in Disaster Mitigation; with Special Reference to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities”. The 2nd International Conference on Disaster Preparedness for Persons with Disabilities 12-13 May, 2009.
- Ikuko Mamiya. “Disaster Preparedness: Recommendations from the Case Study, Mid Niigata Prefecture earthquake”. The 2nd International Conference on Disaster Preparedness for Persons with Disabilities 12-13 May, 2009.
- 池松 麻穂、吉田めぐみ、河村 宏. 取り組み事例の報告. 障害者放送協議会シンポジウム「障害者と災害」. 2010年3月12日. 東京.
<http://www.normanet.ne.jp/~housou/03>
- 間宮郁子, 河村宏, 宇田川真之, 八巻知香子, 池松麻穂. 精神障害者も主体的参加者となりうる地域防災事業について 北海道浦河町における事例より. 日本災害情報学会第 11 回学会大会. 2009年10月24-25日. 静岡.

H. 知的財産権の出願・登録状況

1. 特許取得

なし

2. 実用新案登録

なし

3. その他

なし

Ⅱ. 分担研究報告書

1. 実証フィールドにおける目標設定、実施戦略と 連携関係の構築に関する研究

研究分担者 八巻知香子 国立がんセンターがん対策情報センター 研究員
間宮郁子 国立障害者リハビリテーションセンター研究所 流動研究員

本研究事業は、過去の被災事例や、他地域の防災対策に学んだ事柄を、実在の地域に応用したプロトコルを作成することにより、実際に運用可能な防災対策を提案することを目的としている。本章は、本研究の実施フィールドである北海道浦河郡浦河町における研究協力体制について報告し、他地域への応用に役立てることを目的としている。

モデル地区（浦河町東町連合自治会）において、身近な自然災害についての学習会、具体的な災害を想定した避難訓練などの防災事業を通し、実際の体験に近いかたちで要援護者ニーズを洗い出す作業を、自治会、役場、社会福祉協議会、障害者福祉施設と合意を得ながら実施した。夏（9月）と冬（2月）の2回行なわれた防災事業には、それぞれ130人、40人の参加者を得ることができ、合同防災会議の機能が強化された。他方で、福祉施設による防災訓練を通し、災害時の避難ニーズに応じた対処方法を、精神障害者、知的障害者たちが掘り起こし、具体的に自助の力を伸ばす工夫を始めており、このことを通して要援護者の自助の力が予想以上に高められることが明らかになってきた。この点を、地域住民に馴染む形で周知することが課題として残されているが、避難所運営時の要援護者への配慮基準策定に向け、ともに協力し合っていく基盤は着実に形成されつつある。

A. 目的

本研究事業は、過去の被災事例や、他地域の防災対策に学んだ事柄を、実在の地域に応用したプロトコルを作成することにより、実際に運用可能な防災対策を提案することを目的としている。また、本研究の実施にあたっては、実証フィールドを設定し、地域の行政、福祉関係諸機関、住民と共に具体的な活動を実施する中で実証していくことを特徴としている。

研究事業を通じて作成したプロトコルの汎用性を高め、追証できるものとする上では、実証する地域の実情やその連携のとり方のプロセスそれ自体も非常に大切である。よって、本研究では研究フィールドとする北海道浦河郡浦河町の概要とこれまでの連携関係の構築過程を報告する。

B. 研究方法

災害時に何らかの支援が必要となりうる人びとへのサポートが可能になり、かつ他の地域住民にとって納得できる人員配置や資源分配を導く方法として、本研究は被災地における要援護者のニーズ調査、および昨年視察したハワイ州で行われていた Interagency Action Plan による活動を踏まえ、以下の点に留意し活動を展開した。

1) 周囲からニーズを理解されにくい要援護者が積極的な参加者となる環境作り

被災地での調査から、精神障害や発達障害等、周囲から理解されにくい障害をもつ人々は、他者とのコミュニケーションが困難であったり、「常識」を逸脱するとみなされる行動をとることがあるために避難所での生活が困難となり、