

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が極めて大切であると考えている。

2) 体験的知識の生成

防災計画を考えるとき、行政も地域の自治組織も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。要援護の対象となる人びとにとっても、災害に見舞われるという経験は少なく、自分がどのような状況に陥るか想像しにくい。このため、防災計画が実際には機能しない場合も予測される。そこで、本研究班ではさまざまな立場の住民が自らの体験や知恵を用い、具体的に助けが必要となる事柄を明確にすることや、事前に災害に備える工夫を試み自助の力を伸ばすことができるように、体験に基づく防災ノウハウの蓄積を行なった。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。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。このような体験的知識を防災計画策定プロセスに盛り込む場を設定することにより、多様な地域のニーズに応える姿勢がはぐくまれ、避難所での資源配分を検討する際、支援を必要とする人びとの視点も含めた地域住民の主体的な参加が見込まれる。

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進めた。これまでの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、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、被災状況を具体的に想定し、困ったことや身の安全を図る工夫を見出す作業を積み重ねていくと、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いる。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。

すでに浦河べてるの家では、情報量が多いため要点を理解しにくくなっている人たちや、長時間の集中が難しい人たちのために、身の安全に関わる基本的な知識を音声と画像、文字で同時に伝えるマルチメディア DAISY を用いて示し、理解が促進されるように工夫している。このような防災ノウハウは手助けを必要とする人たちの健康状態や医療機関との関わり、暮らし方と関わっていて、小さな工夫を積み重ねていくことが現実であることを、清水の報告は示している。そして要援護者自身がニーズをあらかじめ想像し、事前の備えや自助の力を向上させる取り組みは、同時に地域全体のリスクを軽減させることにも繋がる。このため防災事業の最も基本的な取り組みを構成すると、研究班では考えている。

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なった。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。

C. 研究結果

1. 合同防災会議の継続的な強化

本研究の分担研究者である河村（国立身体障害者リハビリテーションセンター研究所、当時）を中心とする研究グループにより、平成15年～19年度にかけて研究グループとべてるの家、研究グループと町役場（保健福祉課、総務課）、研究グループと自治会（東町第一、第五自治会）の個々の連携が形成され、いくつかの事業を協力しながら実施した実績があった（平成20年度報告書参照）。

本研究が発足した平成20年度より、役場、福祉施設、自治会および本研究班を構成員とする「合同防災会議」を組織し、定期的な会議を開催し、町内の防災関連事業をこの会議の元で運営した。本年度は、川筋全体の自治会の連合体である「浦河町東町連合自治会」の参加も得たことで、広域な地区での防災学習会と避難訓練の実施が可能となった。

<平成21年度構成団体>

- 浦河町役場：保健福祉課、総務課
- 浦河町教育委員会社会教育課
- 浦河町社会福祉協議会
- 浦河町町民憲章推進協議会
- 浦河町東町第五自治会
- 浦河町築地自治会
- 社会福祉法人浦河向陽会 浦河向陽園
（以下、向陽園）
- 社会福祉法人 浦河べてるの家
- 本研究班

合同防災会議の日程は下記の通りである。

第1回合同会議： 2009年4月27日

第2回合同会議： 2009年6月1日
第3回合同会議： 2009年8月11日
第4回合同会議： 2009年9月7日
第5回合同会議： 2009年11月25日
第6回合同会議： 2009年12月7日
第7回合同会議： 2010年1月26日

2. 合同防災会議による事業実施

(1) 防災学習会および1泊避難体験

2009年9月5日・6日に東町ふれあい会館にて、対象を東町連合自治会を構成する8自治会とする大規模な学習会、避難訓練を実施した（本報告書Ⅱ-2章参照）。

(2) 冬期・夜間避難訓練

上記の1泊避難体験の参加者から自発的に寄せられた希望に添って、2010年2月10日に北海道の冬期、夜間という厳しい環境下での避難所の設営、避難訓練を実施した（本報告書Ⅱ-3章）。

(3) 浦河町防災フォーラムの開催

成人向け教育でもよく知られているように、有効な啓発講演会においては、住民自身の関心に沿うものであることが重要である。また、要援護者自身の自助の力を高めることで、要援護者も自身の身の安全を確保できるだけでなく、周囲の高齢者の支援者となり得る可能性が明らかとなっている。この知見を自然な形で住民に伝えることは、地域における社会参加を促進する契機となることが期待できる。

よって本研究では、「地域の関心に密着した報告であること」「具体的に何をすればよいか分かる報告であること」「要援護者からの建設的な発言を報告に含むこと」を念頭におきプログラムの設定を行った。

その結果、浦河町役場、本研究においても町内のモデル地区として活動を展開してきた浦河町東町自治会、浦河向陽園、浦河べてるの家がそれぞれの活動を報告することとなった。また、

昨年度の本事業において、浦河町の役場職員、住民、福祉施設関係者が研究班の班員とともに徳島県の津波対策および神戸の人と未来防災センターを訪問しており、語り部である谷川三郎氏による阪神大震災についての講演をきく機会を得ていた。谷川氏の講演を多くの浦河町民が聴くことは非常に有用であるという参加者の声から谷川氏から阪神淡路大震災の経験、また当時市役所職員として経験した事例について講演を依頼することとなった。当日のプログラムおよび講演の内容については資料Ⅱ-1-1~Ⅱ-1-5に示す。

3. 継続的な合同防災会議による効果

合同防災会議への参加者は必ずしも元々障害者団体との接触が多かった人ばかりではない。しかし継続して防災会議を開催している中で、精神障害当事者である参加者を構成員として認め、協力する相手として位置づける雰囲気が強まっていった。また、障害者福祉施設からの出席者が障害当事者も構成員としての自信をもち、同席した地域住民、町役場の方の議論を聞き、メモをとるなど内容を理解する方策を各人がとりながら、福祉施設での働き方に即して参加していた。

開催した各種行事では、行政職員や自治会役員の積極的な関与とともに、十分な数の障害当事者の参加が実現した。2月の地域防災フォーラムでは、従来、防災関連合同会議に参加していた町役場職員（総務課、保健福祉課、社会教育委員会）の他にも、防災士の資格を持った職員が発表し、元芦屋市役所建設部長であり、被災体験者である谷川氏の講演を聴講するために建設関係の職員も参加し、役場内での連携も広がった。また、参加者のおよそ3分の1が町内自治会の会長、役員、障害者福祉施設の職員および地域で生活する障害当事者が3分の1、その他の住民が3分の1という構成となった。東町地区以外の複数の自治会会長らから防災事業の必要性が町役場へ訴えられるほど、実施可能

な取り組みとしてイメージでき、地域住民には潜在的なニーズがあり、啓発により積極的な取り組みが促されることが明らかになった。

D. 考察

合同防災会議において定期的に検討を重ねながら、行事の企画や運営がなされたことにより、行事の対象地区となった8つの自治会のほか、浦河町役場（総務課、保健福祉課、社会教育委員会）、浦河町内の障害者福祉施設（知的障害者入所施設、精神障害者通所施設）での協力関係が円滑にすすみ、要援護者本人の参加が可能になってきた。

災害時は役場からの救援がなかなか届かない場合があり、自分たちで自分たちを助けることがまず必要であるということを、自治会会長や社会福祉協議会の職員が自らの意見として述べる状況が生じ、災害時要援護者も、自助の力を促進する人びとというカテゴリーの枠内で考えることが自然体になってきた。

また、合同防災会議の中で繰り返し確認した枠組みが浸透し、災害への対策を事前に地域住民が率先して行うこと、要援護者や地域住民の自助の力を高めることが、これからの防災事業の基本的な態度となることが、各機関の代表者から報告された。これらの啓発を受け、一部の自治会では避難訓練を同じように実施すべきだという感想が述べられ、基本的な姿勢と体験を通した安全確保やサポート体制の検討というスタイルが浸透しつつあることが確認された。これは外部の研究者が啓発することでは得られない重要な効果であると考えられる。

さらに、昨年度、本研究班と浦河べての家の保健福祉推進事業の共同事業として実施した徳島県・兵庫県への視察に参加した合同防災会議の参加者からの発案で、人と防災未来センターより語り部の方を講師として招聘した。この地域防災フォーラムにて行われた被災地の状況とニーズ、安全確保の判断基準に関する講演は、住民の関心に合致しており、被災地ではすぐに

行政が駆けつけることは難しいため、自主防災の体制を整えておくことが重要であるといった指摘に多くの参加者たちの共感が得られた。

E. 結論

本研究の連携の形は、期限のある研究費による事業が実際に根付き、他地域で模倣されていくために欠かせない地域の自律的な組織づくりとしても、また地域の主要な障害者団体を含むことで要援護者ニーズを包含する計画づくりとしても有用な形であると考えられた。今後は、この連携をさらに維持・発展させながら具体的な事業を行っていくことで実効性のあるプロトタイプ作成を行っていく予定である。

F. 健康危険情報

なし

G. 研究発表

① 論文発表

なし

② 学会発表

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

参照資料

- 八巻知香子, 河村宏, 間宮郁子, 清水里香. 研究フィールドにおける目標設定と連携関係の構築に関する研究. 厚生労働省研究費補助金 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基準の設定に関する研究」平成 20 年度 総括・分担報告書.

資料Ⅱ－１－１

<浦河町 地域防災フォーラム プログラム>

日時：2月23日（火） 18時半～20時

場所：総合文化会館 ミニシアター

講師：谷川三郎氏（阪神淡路大震災記念・人と防災未来センター 語り部）

- 18:30 1. 開会あいさつ（町民憲章推進協議会 桜庭会長）
- 18:30～19:10 2. 講演「阪神・淡路大震災 ～その体験を語る～」(谷川三郎氏)
- 19:15～19:50 3. 町内の地域防災活動の報告
東町連合自治会、浦河町役場、浦河向陽園、浦河べてるの家（各10分）
- 19:50～20:00 4. 総評（河村宏（仮））
- 20:00 5. 閉会

主催 国立障害者リハビリテーションセンター研究所

共催 浦河町 浦河町教育委員会

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

協力 東町連合自治会、浦河向陽園、浦河べてるの家、（人と防災未来センター）

資料地域防災フォーラム発表概要

無断転用を禁止します。

【基調講演：谷川三郎氏の講演概要】

谷川三郎氏 財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構 人と防災未来センター 語り部ボランティア／もと芦屋市役所建設部長

1) 震災直後の芦屋市の様子－地元CATVの記録映像の説明

私は阪神淡路大震災に遭い、「人と防災未来センター」（以下、センターと記す）で語り部をしています。センターの語り部は40名おりますが、助けに行くほうの立場の方、すなわち行政職員としての語り部は1人しかいないのです。

私ははじめに必ず申し上げております。こんな大災害がおこったら、市役所の職員も消防の職員も皆さんのところには来れません。ですので地域のリーダー、地域の皆さんが助け合うことが大事だと思っています。なぜ市役所の職員が来れないか、このあと話しますので、よろしくお願いします。

今日はビデオを持ってきました。このビデオは芦屋のケーブルテレビが被災地の3日から10日くらいを撮影したものです。悲惨なものばかりではありません。よくご覧いただきたいと思います。

芦屋市は神戸市の東となりです。その隣が、苫小牧高校が優勝した西宮市です。後ろに六甲山があり、なだらかな勾配で大阪湾に面しています。芦屋市は小さな町で東西たった2kmです。南北は六甲山の山ろくから大坂湾までたった5kmしかないのです。この中に当時、8万7千人の人が住んでいました。これは芦屋市の被害状況を示す地図です。芦屋市には工場が一つもありません。木造家屋が大半です。この地図で色が着いていますが、全壊（赤）、半壊（黄）、一部損壊（緑）です。市街地は真っ赤です。全半壊をあわせると7割を超えました。しかも亡くなった方も450人も出たのです。このことは阪神淡路大震災であまり報道されていませんが、被災地の中で一番酷かったのです。

芦屋市の古い建物が密集している地域では、ほとんどの建物が倒れてしまいました。まず屋根瓦から壊れてしまいました。今映っている映像は15年間前、阪神地域の大学に通う学生さんのアパートです。この中から、若い学生さんの亡骸を出さなければならなかったのが一番辛い体験でした。ご覧の通り、ほとんど木造家屋です。この映像に国道が映っています。地震直後、国道2号線は車で移動してもものすごい渋滞となって、歩道は歩けませんでした。国道脇の住宅では、倒壊家屋から何かを出していらっしやいます。今の映像では車がたくさん走っていますが、10日後くらいには支援物資を搬送する車両のみ通行可能になりました。震災直後はマイカーが多く、国道はびくともしなかったのです。こちらの映像の通り、2階建てのアパートは1階がかげも形もない状態です。芦屋には戦前から大き

な屋敷がたくさんありましたが、木造であったこともあり、石積みごと倒壊してしまいました。

この映像は芦屋市立体育館です。避難所にもなっていました。今、おにぎりを配るところですが、皆さん落ち着いています。地震の10日後くらいのもですね。ご覧いただいても分かると思いますが、体育館の中なのに、青天井になっています。体育館の屋根がもろに落ちてしまったのです。こんな大災害でも車で皆さん移動される。これが後々問題になるのです。

この映像は阪神間の幹線道路、国道43号線。ここに高速道路がある。芦屋を出て神戸になったところで、山側に600m横倒しになりました。高速道路の柱は1本柱。マスク、手袋、リュックサック、スニーカーでないと、被災地は歩けませんでした。道路がこのように落ちてきまして、このマンションも1mくらいずれ落ちている。下水のマンホールは横を向いています。これは芦屋の浄水場で、残った水を自衛隊が汲み取り配布してくれました。これは県道だが、真ん中に亀裂ができ、谷側に割れていました。この道路は通行止めをする暇がなかったのです。電柱も倒れ、ほとんどこの道路は歩けませんでした。

芦屋市の市民会館では柱の表面が剥落しています。この建物はピロティ型といって1階に壁がなかったので弱かったという気がしています。昭和40年代に流行った建築方法です。

この映像は国道2号線で、震災後3日か4日くらいです。見てください。マイカーで道路は動けなません。2号線に面した7階建てのマンションも全壊しています。これは市役所です。前が消防で、ここにいるのは応援のタンク車から水をもらおうとしている被災された市民です。

次の映像は市役所前の小学校です。体育館の中をしっかりとご覧いただきたいと思えます。これは救援物資のおにぎりです。(体育館内の映像が映る)この通りです。体育館にぎっしりと被災された皆さんが来られたんです。この小学校には2000人もいらして、横になることができませんでした。市役所もあふれんばかりの人が来ました。この映像は4日後くらいです。こちらは市民会館のロッカーですが、一定の方向に倒れています。被災された皆さんはコンクリートの上に寝ておられるのです。芦屋市役所は4階建てですが、3000人が避難しました。電気が3日後にともり、これは助かりました。

食料を配布しているのはボランティアの皆さんです。ここは市役所の災害対策本部となるところですが、こんなところで災害対策本部は1度も開かれませんでした。ここは被災した皆さんがきて、電話をするところになりました。ここは谷崎順一郎記念館で市立ですが、液状化していて、もう少しで全壊になるところでした。埋め立て地の場合には、必ず液状化します。

2) 被災地の行政職員としての体験 (要約)

(1) 被災直後、家族の安否確認から登庁まで

あの日の朝、私はぐっすり寝ていたのです。どかんという音とともに大きな建て揺れが

ありました。ベッドに寝ていましたが、放り投げられる形になりました。早く揺れがおさまってくれという気持ちでした。この 12、13 秒間で、6434 名の尊い命が奪われたのです。

私はようやく揺れが収まって、まず最初に、大きな声で家族 3 人を呼びました。家内が顔を出してくれたとき、このときほど助かったという思いになったことはありませんでした。私はすぐに家を飛び出したのですけれども、真っ暗闇でした。すぐに近くの集会所に公衆電話があったことを思い出し真っ先に飛び出していました。そして、10 円玉を入れたらかかったのです。そして奈良に家族 3 人は全員大丈夫だと連絡を入れたのです。このことが非常に重要でした。被災地からも安否情報をすばやく伝えておくことが非常に大事です。

こういうときは最小限の水と、最小限の食べ物くらいもって出るべきだったのですが、それすら忘れて車にとびのって市役所に出かけました。これが私の最初の大失敗でした。神戸の幹線道路も裏道も車・車でびくとも動かないんです。もう辛抱しきれず、「歩いていくから、おろしてくれ」と頼みました。

芦屋に一番近い神戸市東灘区で女性に引き止められたんです。家族が生き埋めになっているんです。助けてやってくださいと。私は当時、芦屋市役所の建設部長をしていました。一刻も早く芦屋市役所にたどり着き、被災者対応をしなくてはと思っていました。「勘弁してください」と逃げるようにして立ち去りました。あのときに助けに入ってあげられたら、助けられたのではないかという思いが、いまだに心に引っかかっています。

(2) 芦屋市の初動対応

芦屋市役所では助役が一番に庁舎に到着し、職員に 4 つの大きな指示を出してくれました。

- ① 建設関係の職員は消防の皆さんとともに救命救助に行くこと
- ② 医師会会長に、避難所に救護所を開設してもらい、負傷者の方の手当てをして欲しいと依頼すること
- ③ お寺へ行き、ご遺体を安置させてもらうように依頼すること
結局、市内のどのお寺も倒壊しており、遺体を安置することはできませんでした。
- ④ 市内の葬儀会社へ行かせて、棺おけを 100、ドライアイスを用意するように依頼すること

この指示を、私はいまだに忘れません。よくあんな冷静な判断ができたと思います。皆さんのようなリーダーこそ、大災害のときは落ち着いて指示を出して欲しいのです。

(3) 救命救助の成果と限界

私たち救助隊が 1 日目に芦屋市内で助け出したとき、勝負は 1 日でした。3 日目になると

助け出された人で生きている方はいませんでした。芦屋市の救助隊が助け出した人は、2割も達していなかったのです。あのとき尊い命を助け出してくださったのは、ほとんどが隣近所の町民の皆さんだったのです。しかも、地域をしっかりと見ておられるリーダーおられるところほど、たくさんの方が助け出されていったのです。これが一番大事なことです。

(4) 被災者へのアンケート調査より

私はアンケート調査をしていますので、それを2つ紹介します。

①この大災害で一番困ったこと

第1位 電話の不通

「メールは届くかも知れません」とNTTの人が言っていました。大災害が起こったら、家族の安否確認が非常に重要になります。平素からどう連絡しあうか、どこで落ち合う、どこへ逃げていくか決めておくのが大事だと思います。災害伝言ダイヤルもありますので、確認してみてください。

第2位 水と食料の確保

一番困ったことはトイレを流す水。トイレ回数を減らすために飲みたい水を減らし、食べたい食料を減らすことで結構病気になることができました。

②この災害で役に立ったもの

第1位 懐中電灯

第2位 携帯電話

第3位 バケツや風呂に水をためておくこと

入浴後の水を一晩おいておくことをお勧めします。

5) 家族を大切に、地域を見守ること

最後に、あの災害を乗り切ってくれた家内が、もう6年前になります。前の晩まで元気でおりましたのに朝起きたらなくなっていました。このときほど、家族の突然の死というのが、どんなに辛くて、どんなにさびしいことになるか。初めて経験しました。あの災害で突然、家族を亡くされた方の気持ちが初めて分かりました。家族ほど素晴らしいものはありません。平素から家族と地域のことを見守って、しっかりと対応していただきたいと思います。皆さん、本当に今日は長時間になりましたが、こんなにも熱心に聞いていただいて、本当にありがとうございました。

浦河町内の防災事業の報告

【東町連合自治会 米山豊氏】

9月に東町連合自治会全体で、防災学習会と一泊避難所体験を行ないました。図上訓練では、各自治会ごとに、町が配布している防災地図を含めた大判地図を確認し、どこが危険か、大雨の時や地震のときの避難場所、避難経路を協議しました。また、一人暮らしの高

齢の方の住まいを書き込み、避難するときに気をつけること、どのような状況で避難が困難になるかを話し合いました。炊き出し訓練も行い、参加したご婦人たちに作ってもらいました。最近是非常食も味を工夫していることが分かり、貴重な体験でした。

一泊避難所体験では、実際に避難所に泊まることを想定し、浦河町立ふれあい会館の中で、参加者が休むスペースの配分の仕方を考え、避難場所にある道具を使って一晩寝ました。小さな子どもたちや妊娠中の女性も参加し、それぞれの立場から避難したときに何が必要になるか体験を通して考えていきました。

2月に実施した冬期避難訓練では、水害のときの安全確保について講義を受けた後、東町生活館で寒さ体験を20分ほどして、ふれあい会館まで歩きました。

自治会として、災害時要援護者（高齢者、体に障害のある人など）にも配慮した援護体制が大事なると考えています。

災害が大きくなればなるほど、行政の対応が手薄になってくるでしょう。自治会の人々が協力しあい、対応していくことが大切です。ここで災害がどうなるか分かれ目になると思います。できれば一泊避難所体験を他の自治会にもして欲しいと思います。

【浦河町役場 小原 崇氏】

先日、私は日本防災士機構での講習を受けてきました。今日はいざというとき地域の力になれるようにと期待されている資格、防災士の話をしたいと思います。

現在、防災士は国内に4万人おり、道内には1300人が活動しています。防災士になるには、防災士機構の定める研修を行い、試験に合格しなければなりません。浦河消防署でも行なっているが救急救命士の資格も必要になります。

防災士としての役割を振り返りますと、平成7年の阪神淡路大震災が大きな転機になっていました。災害の規模が大きければ大きいほど、被害が甚大であればあるほど、救急車が走るなどは難しい状況になります。中越沖地震では3日断水になったところがあったといいます。防災士の間では、「地域や職場など全体で力をあわせる必要がある」といわれています。そのスタートは自分の安全は自分で守ることになります。自分が怪我をしては、周りの人の手を借りることになります。災害時発生時の自己対処が必要です。

小さい子どもやお年寄りが避難できているかどうかの確認では、日ごろのコミュニケーションが大事になるでしょう。一人暮らしのお年寄りへのケアは役場ではすぐに手が回りません。現に阪神淡路大震災では1割近くの方が近所の方により助け出されました。行政としてもプライバシーに配慮しながら、地域社会の防災体制の確立が課題になっていますが、やはり地域の皆さんの助け合いが重要な役割を果たすことになります。そこで地域の実情を把握した防災士という存在が重要になってきます。

日常の生活の中で持続的に防災事業をすることは難しいものです。防災士は、近所や家族に避難する必要性、安全のためにどのようなことをすべきか話すことができます。そして地域ぐるみで助け合えるような活動を展開できることを目的としています。

私は、家族、地域のために活躍する防災士が増えていくことを望んでいます。町役場としてもサポートする予定です。災害に強い街づくりを皆さんでしていきましょう。

【浦河向陽園 瀬尾 泰治氏】

浦河向陽園では、主な防災活動として、年に3回から4回、避難訓練をしています。そのうち、1回は屋外で炊き出しを行い、利用者たちと園内に備蓄されていた非常食を食べました。

防災事業に関する最近の問題点は、入所している利用者の方が徐々に高齢化してきて、自力での避難が難しくなっていることです。歩行が困難だけでなく、心臓が弱くなっている方もいて、迅速な移動は難しいのが現状です。園舎では職員が手薄になっている時間帯もありますので、何らかの対応策が必要になっています。

この写真は防災グッズです。利用者の防災グッズは、それぞれのグループホームの物置にしています。写真のように、リュックサック、靴、着替え、防寒具などを一人ひとり用意しています。防災グッズは、グループホームの利用者70名と、通所している利用者のために100個弱、用意しています。これも倉庫に保管しっぱなしではカビが生えてきたりしますので、天日干しを年に一度行なっています。グッズの選択は利用者自身が行ないました。

現在、避難訓練をしているのは入所施設のみで、5ヶ所あるグループホームはまだ実施していません。地区により避難場所や避難ルートが異なるので、今後、検討していきたいと考えています。

【浦河べてるの家 清水里香氏】

本報告書Ⅱ－4章「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」参照

資料Ⅱ-1-3

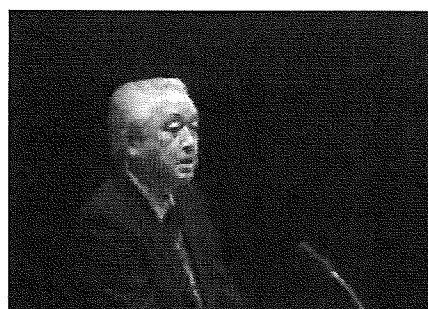
平成21年度 浦河町地域防災フォーラム（2010年2月23日 浦河町総合文化会館）



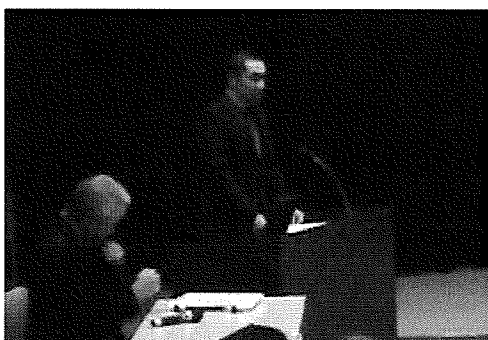
フロアの様子



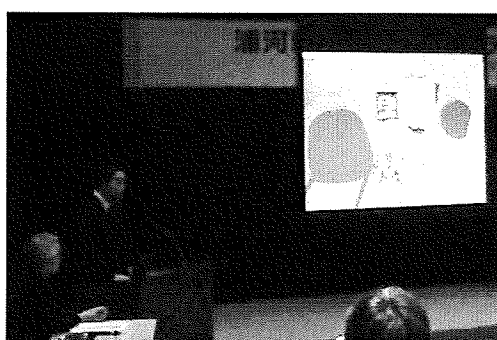
基調講演：谷川三郎氏



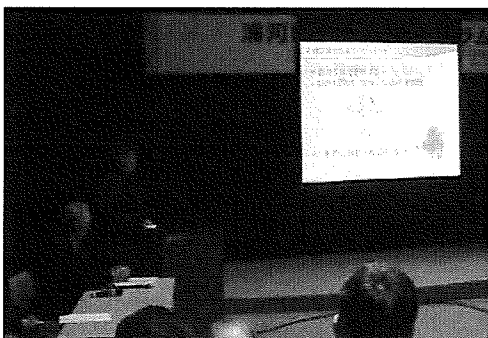
東町連合自治会 米山豊氏



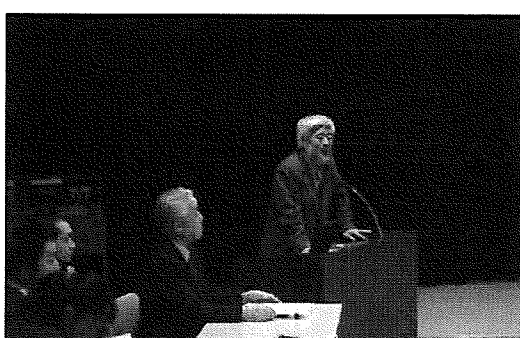
浦河町役場 小原崇氏



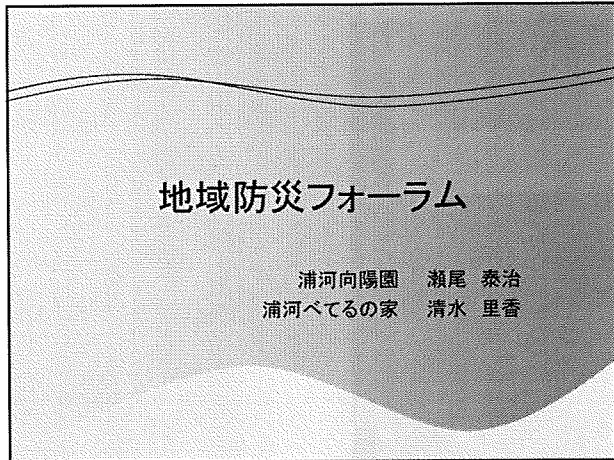
浦河向陽園 瀬尾泰治氏



浦河べてるの家 清水里香

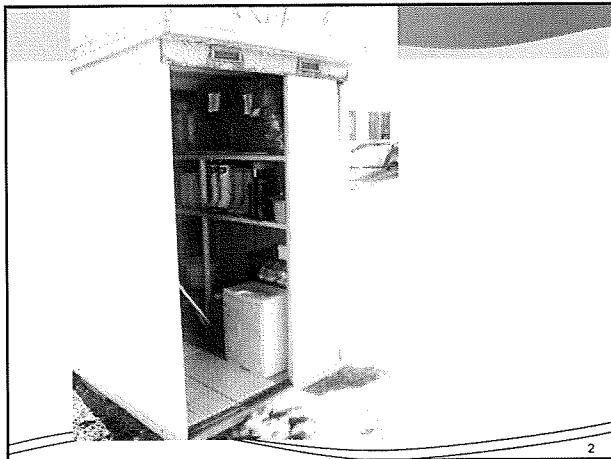


総評 国立障害者リハビリテーションセンター研究所 河村宏



平成21年度 浦河向陽園の防災事業

- 概要
向陽園 利用者75名(夜間 40名)、職員 20名弱
GH 5ヶ所(30名)
あおぞら(事業所) 利用者25名、職員7名
- 防災事業
各場所で避難訓練を実施する予定(来年度あたりから)
各GHに防災用グッズ(各個人で準備:着替え、靴、帽子、カッパなど)
非常食1日分(およそ100名分)
野外炊飯訓練



平成21年度 浦河べてるの家の防災事業

- 9月29日～10月1日 通常期避難訓練
津波注意報発生中の避難(目標の高さに4分で)
長期入院経験者と一緒の避難訓練
- 2月18日～25日 冬季避難訓練

— そのほか
東町地区の防災事業に参加させていただいた

避難訓練で大事にしていること

- 自分で自分を助ける
- いつものコミュニケーションを大切に

• 「津波も、練習すれば怖くない」



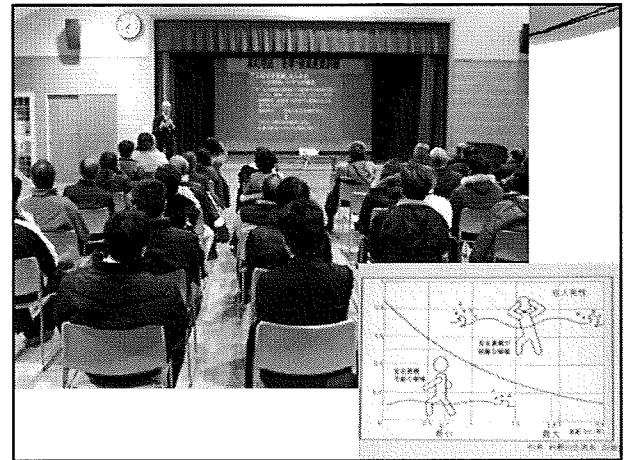
地域防災フォーラム

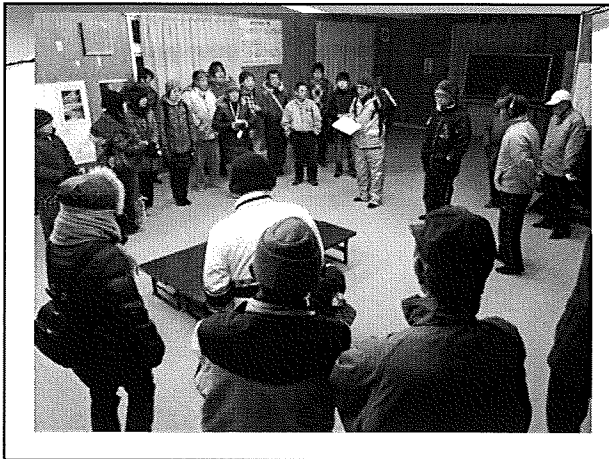
東町連合自治会・東町第5自治会 米山 豊氏

2010. 2. 23
主催/国立障害者リハビリテーションセンター研究所
後援/後援:浦河町
協力:浦河町東町連合自治会、浦河べてるの家
浦河町民憲推進協議会

平成21年度
東町連合自治会の取り組み

- ◆ 9月4日～5日
8つの自治会にて、防災学習会(約100人の参加)
有志による一泊避難所体験(約35人の参加)
- ◆ 2月10日
8つの自治会有志による、冬季夜間避難訓練
(約45人の参加)





厚生労働省研究費補助金（健康安全・危機管理対策総合事業）
分担研究報告書

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

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
	河村宏	特定非営利活動法人 支援技術開発機構	副理事長
	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
研究協力者	宇田川真之	財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構	
	石川永子	財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構	
	平林英二	財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構	
	森口和香子	財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構	
	浅野博嗣	浦河町教育委員会	
	吉野祐司	浦河町保健福祉課	
	田口正勝	浦河町東町連合自治会	
	米山豊	浦河町東町第五自治会	
	池松麻穂	社会福祉法人 浦河べてるの家	

合同防災会議の主導による川筋全体（8自治会）での防災訓練を企画、実施した。図上演習では全自治会から約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。一泊避難体験には、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。残った課題として、周囲への遠慮から参加を呼びかけても辞退する例があり、より多様なニーズをもつ人の計画段階からの参画が必要であると考えられた。

本年度の訓練による具体的な経験とイメージに基づき、避難所設営訓練や冬期避難訓練について、住民からの発案による更なる事業の進展が可能となった。

A. 目的

本研究は、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週間程度の期間について、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している。

このプロトコル作成にあたっては、想定する避難場所にはどのような設備があり、どれだけの人数が避難するのか、その中にはどのようなニーズをもつ

要援護者が含まれるのかなど、実際に住民が避難する現実を想定した上で、どのような問題が生じるのかについて具体的なシミュレーションが必要となる。

よって本課題では、実証フィールドである北海道浦河郡浦河町において、実際の避難時の単位となることが予測される川筋全体での避難シミュレーションを行い、今後取り組むべき課題について明らかにすることを目的とする。

B. 方法

浦河町では、川沿いおよび海沿いに人口が集中している。本年度、本課題では比較的人口が密集して

いるちのみ川沿い全域(浦河町東町)を対象とした。東町地区の人口は約 2500 人であり、8つの自治会が「東町連合自治会」を形成している。8つの自治会のうちの1つである「東町第五自治会」と本研究班は平成 20 年度にも協力関係をもち、共同視察や町民向け啓発講演会を実施してきたが、本年度は8つの自治会すべてを含む「東町連合自治会」との共同事業として、図上演習ならびに1泊避難所体験を実施した。

企画にあたっては、(1) 定例で行う合同防災会議にて計画を準備する(研究班はファシリテートし、材料を提供するが、主導しすぎない)、(2) 継続的な活動となるための適度な難易度とする(気候、時間、役立ったと実感できる知識の提供、楽しめるプログラムとする)、(3) 現実に即した訓練(実際に地域の避難所となる場所を使用し、その地域の住民が参加する)、(4) 要援護者が参加しやすい環境を可能な限り準備する(保健師の配置、福祉職員の参加等)に留意した。

開催日は9月5日(土)～6日(日)である。同日のプログラムを資料Ⅱ-2-1に示した。会場は地域内にある町営施設「浦河町ふれあい会館」を利用した。

防災学習会は、まず、講師から事前の準備の必要性およびどのような備えが必要であるのかについての講義を行った。続いて同会館内の体育館で各自治会ごとにテーブルを囲み、自治会区域内の地図を見ながら、危険箇所、要援護者を抱える世帯、避難場所について図上で検討を行った。また、並行して婦人部を中心に避難食の試作を行い、参加者で試食した。防災学習会の参加者は地域住民約130人である。

一泊避難体験は、同会館の全室(体育館、和室、プレイルーム、ロビー)を使って行った。グループに分かれて持ち寄った避難グッズを確認し、またゲーム形式で必要な避難グッズについて検討を行った。その後、体育館に集まり体育館で寝泊まりをする場合の場所の配分、配備すべき物品、留意点について検討を行った。就寝にあたっては、各自が体育館、和室、プレイルーム、ロビー等、自由に場所を定め、持参した避難グッズ、館内備品(座布団等)、用意した布団などを用いて一泊を体験した。最後に体験を通じた感想を出し合い、自治会としての今後の課題を検討した。一泊避難体験の

終了時点での参加者は幼児、妊婦、精神障害の当事者を含む28人(その他、夜半までの参加者、明け方帰宅した参加者等が若干名)であった。参加者の健康上の安全に備えるため、浦河町保健師1名も共に参加した。

C. 結果

1. 防災学習会での避難場所検討

(1) 各自治会の避難場所の検討

まず、講師から地域での防災について事前に備えるべき課題、要援護者も含むネットワークのあり方について、ならびに震災時および水害時の被害の発生の仕方、注意すべき点についての講義を行った(資料Ⅱ-2-3、Ⅱ-2-4)

その上で、ファシリテータの誘導にあわせて、各自治会ごとに自治会内の水害時の危険箇所(土石流、がけ崩れ、川・水路)、地震の際の危険箇所(津波浸水危険箇所、以前の地震時に崩れた箇所等)、自宅や要援護者世帯、防災資源(消防署、医療機関、倉庫等)、避難所を確認した(資料Ⅱ-2-5)。そして各自治会ごとにどこに避難するのか、避難先でどのように過ごすのかについて、自治会ごとの方針を話し合った。

話し合いの結果を各自治会から報告し、全体での共有を行った。それぞれの自治会において、地区の立地条件を踏まえた危険性、必要な対応策、予定する避難先が報告された。各自治会がまとめた留意点と避難先については表2に示した。

(2) 避難食の試作と試食

婦人部を中心に、アルファ米、缶詰の豚汁の調理を行い、試食した。参加者からは、「普段、なかなか



食べてみる機会はない。自分で買って準備しようと思った」などの感想が寄せられた。

2. 一泊避難体験

(1) 避難グッズワークショップ

ファシリテータの進行に沿って、ゲームを取り入れつつ、避難グッズを考えるワークショップを行った。一般的に考えられる避難時の必需品を考えた後、それを個人や家庭のニーズに合わせてカスタマイズする方法について参加者が検討した。

参加者には就学前幼児5人を含む子ども連れ家族、妊婦、精神障害当事者も参加し、子どもたちからも積極的な参加が得られた。

(2) 避難所シミュレーションのワークショップ

一泊避難体験参加者全員が体育館で集合し、ファシリテータの進行に沿い、避難場所での生活を想定した場所の配分等について検討した。

①床にまず寝てみる

②寝やすいものにするよう施設内の備品、持ってきた避難グッズを利用して寝てみる

③どういう順番で場所の配分の優先順位をつけるかを考える

の順にそれぞれが避難場所と想定した体育館で実際に横になってみる体験をした。③の場所の配分の優先順位については、参加者らの話し合いの結果、「幼児とその家族→妊婦→高齢者→その他の避難者」の順となることが話し合われた。

一夜を過ごす場所については、参加者自身の体調等を踏まえて個人に任せることとなったが、多くの人が体育館で、持参した寝袋や保温用のアルミシート、施設備品の座布団等を利用して就寝した。

(3) 朝食（避難食の配分）

地域住民が避難し、食料が届いたが、役場職員等は不在のため自治会役員が采配するという設定で、朝食の配分を行った。・名簿の作成が行われていないこと（そのために何人避難者がいるのか分からないこと）

・配布方法が提示されていないため、意思決定方法を考える必要があること

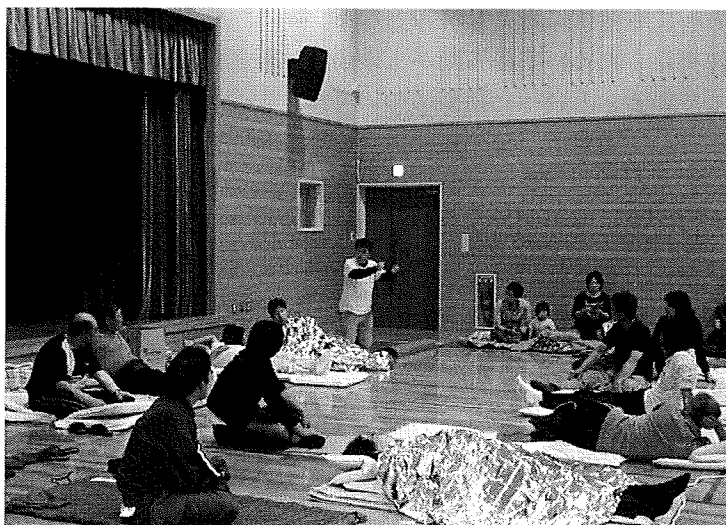
が参加者から自発的に問題提起され、自治会役員によって指揮が行われた。結果、子ども、妊婦、その他の避難者の順に優先配分することが決められ、おにぎりとお汁物が配布された。

また、この経験から、避難所設営の手順についても具体的に訓練しておく必要が指摘され、自治会行事等で今後対応することが提案された。

(4) 一泊避難体験の振り返り

一泊避難体験を経験しての振り返りを行った。この時点での参加者28人の意見は表3に示した。幼児がいる過程の場合、子どもがはしゃいでなかなか寝ないため、周囲に気兼ねすることが全ての親から報告された。また、足音や保温用アルミシートの音が気になること、間仕切りなどが必要ではないかといった意見が出された。

人と防災未来センタースタッフより、振り返りを



総括し、阪神淡路大震災の際、避難所が満員となり、子ども連れの家族が階段の踊り場しか場所を確保できなかったケースがあったこと、避難所の雰囲気はその後の復興にも影響することが紹介され、今回のように幼児のいる家庭を優先して割り当てるなどの配慮の必要性が確認された。

D. 考察

1. 住民による地域の危険箇所の認知と避難場所の選定

今回の防災学習会および一泊宿泊体験の対象地域は人口約 2500 人、町民の約 6 分の 1 にあたる人々が居住する地域である。防災学習会においては、川筋全体で地域住民が集まり、それぞれの地区の危険箇所と避難場所が検討された。

危険箇所については、これまでの水害、地震等の経験および行政から防災マップに示される土砂崩れ危険箇所等を踏まえて具体的な認知が共有された。また、避難所選定にあたっては、地域内の資源を検討した結果、この川筋では「浦河高校」、「ふれあい会館」が大きな避難所、その他「人材開発センター」「介護予防センター」「ちのみが丘自治会集会所」「養護老人ホームちのみ荘」、そして何カ所かの高台、個人宅等が小規模な避難場所として想定されることが明らかとなった。

また避難場所に向かう際に「川を越えることになるので、早めに避難することが大切」「川を避けて避難するには 2 箇所に分かれるのが現実的」など、平成 21 年の台風 9 号の被害など、これまでの災害の教訓を活かした具体的な避難経路が考察された。

これらの情報は、住民の自主的な取り組みとして定期的に共有が図られる必要があるのと同時に、行政にとっても非常に重要な情報となる。特に、「避難場所に指定されている保育園が土砂崩れ危険箇所となっている」といった指摘については、安全性の確認を行い、避難所指定の是非についても検討する必要があるだろう。また、住民の避難場所についての情報は、発災後の速やかな情報伝達や資源の配分にあたって重要な情報となる。このような地域でのまとまった取り組みを町全体に広げていくことで、町全体の防災計画が具体的かつ有効なものとなると考えられる。

2. リアリティのある経験から導かれる要援護者ニーズへの意識喚起

本研究班の昨年度の調査結果においても、中越地震の際、精神障害のある人を含む家族が、夜遅くまで話し込み、翌朝は他の住民より遅くまで寝ていたために周囲から咎められるのではないかと感じ、自宅に戻ったケースがみられるなど、一般的な規範から逸脱する行動をとってしまう要援護者およびその家族が避難所を利用できないといった事態は生じてきた(間宮, 田口, 2009)。特に見た目には分かりにくい障害(精神障害、発達障害、聴覚障害等)の場合、周囲との軋轢は生じやすい。この事態を改善するには、日頃から地域住民が、一見、規範から逸脱したように見える行動がその人にとっては必須であること、困難の表現の形であることを知ることが重要になる。

本研究では、要援護者も参加した状況で実際の避難生活を想定し、配慮すべき点について考える機会を設定した。そのことにより、多くの参加者から自発的に要援護者のニーズに対しての言及がなされ、また特に幼児を抱える家族など、より多くの人々が実感できる要援護の体験が共有された。そして、参加住民により要援護者を優先する避難所の設営や、物資の配分についての提案がなされ、また更なる訓練の必要性も提案された。

1 泊避難体験の実施により、1 回の訓練でも要援護者のニーズに対する想像がつくようになり、今後の継続的な取り組みに向けた意欲が参加者から寄せられたことの意義は大きい。また、子どもたちも楽しんで参加するなど、地域の行事として、他地域でも応用することは十分可能であると考えられる。

なお、防災会議の枠組みに参加していない障害のある住民に直接参加を呼びかけたところ、周囲への遠慮から参加を呼びかけても辞退する例があった。より多様なニーズをもつ人が計画段階から参画する枠組みを充実させ、気兼ねなく参加できる環境の整備が必要であると考えられた。これは来年度の課題である。

E. 結論

同防災会議の主導による川筋全体(8自治会)での防災訓練を企画、実施した。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、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