

201036002B

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 20 年度～平成 22 年度 総合研究報告書

( H20-健危-一般-003 )

研究代表者

平成 20 年度 平成 21 年度 八巻 知香子

平成 22 年度 河村 宏

平成 23 年(2011 年)3 月

# 目次

## I. 総合研究報告書

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

河村宏,八巻知香子..... 9

## II 資料

### 1. 住民向け防災活動マニュアルに関する資料

(資料1)..... 23

### 2. 浦河からの発信に関する資料

(資料2～4)..... 35

### 3. 浦河町内防災訓練資料

(資料5～6)..... 71

### 4. 浦河町での津波避難行動に関する資料

(資料7～10)..... 89

### 5. 地域の特定課題への接近

(資料11)..... 119

### 6. 被災地の経験からの学び

(資料12～18)..... 161

## 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..... 217

## IV. 研究成果の刊行物・別刷

日本災害情報学会 予稿集..... 221

災害時要援護者対策におけるユニバーサルデザインと合理的配慮..... 225

平成20年度～22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

国立がん研究センター がん対策情報センター  
(平成20-21年度)

河村 宏

特定非営利活動法人 支援技術開発機構  
(平成22年度)

研究分担者

宇田川 真之

財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構

清水 里香

社会福祉法人 浦河べてるの家

関口 由彦

特定非営利活動法人 支援技術開発機構

間宮 郁子

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

新潟県長岡市西川口保育園

池松 麻穂

社会福祉法人 浦河べてるの家

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

石黒 健一

浦河町社会福祉協議会

井上 健

社会福祉法人 浦河べてるの家

伊藤 知之

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

宇毛 和恵

浦河町境町民生・児童委員

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	新潟県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
嘉田 真典	兵庫県立聴覚障害者情報センター
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	新潟県小千谷市民生委員児童委員第三地区担当
川端 俊	社会福祉法人 浦河べてるの家
菊地 修二	北海道アイヌ協会様似支部 支部長
木下 富雄	浦河町町民憲章推進協議会
熊谷 カネ	様似民族文化保存会 会長
桑原 昭	新潟県長岡市教育委員会長岡フレンドリールーム
古田島友一郎	新潟県長岡市川口東川口
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
坂井 晃	社会福祉法人 浦河べてるの家
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
佐々木 みどり	北海道アイヌ協会様似支部 会員
定池 祐季	財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構
佐藤 洋子	新潟県魚沼市健康増進課
澤谷 幸弘	浦河町東栄地区評議会
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	もと新潟県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
砂原 肇	浦河町東町第一自治会
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
高瀬 純治	北海道アイヌ協会様似支部 会員
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
辻 ひとみ	社会福祉法人 浦河べてるの家
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	新潟県長岡市川口町相川
古舘 牧子	北海道アイヌ協会様似支部 生活相談員
星野 晃男	新潟県旧川口町地域復興支援センター
星野 秀雄	新潟県長岡市川口木沢
星野 由美子	もと旧川口町東川口保育園
星野 正子	新潟県長岡市川口木沢
本田 幹夫	浦河べてるの家
本間 恵子	社会福祉法人 浦河べてるの家
松本 正美	浦河町井寒台地区評議会
向谷地 悦子	社会福祉法人 浦河べてるの家
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
吉田 めぐみ	浦河べてるの家
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
和田 真	社会福祉法人 浦河べてるの家
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
	新潟県魚沼更正福祉会職員、メンバー（一部）
	新潟県雪国魚沼福祉会 精神障害者通所授産施設職員・メンバー（一部）

新潟県魚沼市大芋川集落の皆様

新潟県魚沼市役所健康増進課職員、福祉課、その他の部門の皆様

新潟県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

新潟県小千谷市岩沢集落 JA 越後おぢや女性部 関係者の皆様

新潟県川口町ひまわり家族会 職員、メンバー（一部）の皆様

新潟県長岡市川口木沢の皆様

(財)長岡市山の暮らし再生機構 地域復興支援センター川口サテライトの  
皆様

新潟県旧川口町役場 町民福祉課、総務課の皆様

新潟県長岡市福祉・保健施設川口地域福祉センター 末広荘

徳島県美波町西の地防災きずな会の皆様

新潟県長岡市川口支所市民生活課の皆様

新潟県長岡市教育委員会保育課

新潟県長岡市東川口保育園の皆様

新潟県長岡市西川口保育園の皆様

## I. 総合研究報告書

## 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 国立がん研究センターがん対策情報センター がん情報・統計部 研究員(平成20-21年度)  
河村 宏 特定非営利活動法人 支援技術開発機構 副理事長 (平成22年度)

東日本大震災等の激甚災害において、被災直後の死亡・行方不明の他に避難期間中の死去など、災害時要援護者の犠牲が顕著であり、これら要援護者の生命・健康の維持に必要な手立てが早急に講じられなければならない。本研究は、研究班のこれまでの研究成果と浦河町での連携を活かしながら、大規模災害時の最初の3日から1週間程度の期間に、地域の行政、医療機関、福祉施設等の関連諸機関並びに住民が対処を迫られる事項を明らかにし、発災時から一時避難そして長期避難生活移行前までの期間を想定して、各組織が合理的配慮を含めた災害への備えに関する合意を形成するためのプロトコルを作成し、それを住民一人一人に向けた地域の防災活動マニュアルとして整理し、実証フィールドの住民の安心と安全に役立てるだけでなく、国内外の他地域における災害時要援護者対策の資料として提供することを目的とした。

研究班が浦河町における実証研究の対象とした災害時要援護者は、浦河町に住む精神、理解と集中、身体、視聴覚等の災害避難に関わる困難を持つ人々と、高齢者、児童、妊娠中の人等である。2008年4月から2011年3月までの3年間の研究は、2003年以来の浦河町における災害時要援護者の避難訓練活動の集積を活用して実施された。

2010年2月末のチリ地震による津波は、はからずも実証フィールドにおけるこれまでの取り組みの効果を試すことになり、総括のための聞き取り調査と共に2011年2-3月にはアンケート調査を実施した。その結果、事前の防災訓練等に参加している人の割合の高い集団ほど災害時の援助行動および受援行動も高くなる傾向が見られた。このアンケート調査の実施直後の3月11日に東日本大震災が発生し、浦河町内でも2.7メートルの津波により多数の車両の逸失を含め3億円余の経済的被害が発生したが、住民の的確な避難行動により人的被害は免れた。北海道庁の約4メートルという津波浸水被害想定に対して、当研究班は各種の津波到達予測の最大値である標高10メートル以上に、観測された津波の最短到達時間である地震発生後4分以内に到達するという避難目標を立て、更に「避難した後に津波の規模が小さいことが分かっても、損をしたのではなく、良い練習をしたと考えよう」という考え方で避難訓練を積んできた。また、2010年9月の奥尻島視察を通じて「とにかくすぐに避難すれば助かる」という教訓を実感をもって受け止めることができた。

このような浦河町における住民と研究班の共同の取り組みが、東日本大震災時の避難においても役割を果たしたことが震災直後の聞き取りから推察されるが、その評価と検証は今後の課題である。

研究成果の普及に関しては、2009年5月にプーケットで開催された「第2回障害者の災害準備国際会議」における発表および2010年10月に開催された日本精神障害者リハビリテーション学会浦河大会における大会シンポジウム「障害者と防災—地域のつながりを再生する機会として—」等の国内外の



発表と交流等で浦河における本研究グループの活動と研究成果を広く紹介し意見交換も重ねた。特に、バンコクで国連アジア太平洋経済社会委員会（ESCAP）が開催した第二次アジア太平洋障害者の十年の総括会議（2010年7月、10月）において、浦河での研究成果に基づいて、次期アジア太平洋障害者の十年の重点課題に災害時要援護者が参加するコミュニティによる防災力強化を含めることを提案し、会議の合意を得ることができた。

本研究の課題として設定した災害対策における合理的配慮に関する合意形成について、「話し合う場の設定」「『助かる』方法の習得」「災害発生初期のシミュレーション」「取り組みを進めるための工夫」の4要素に関する知見をまとめた住民向けの防災活動マニュアル（案）は、情報アクセスにおいて様々な困難を抱える災害時要援護者のニーズと東日本大震災の被災地域の限定された情報チャンネルとを考慮して、絵と短く平易な文章で構成したリーフレットと、すべてを文章だけで表現したテキスト版の二つの形式で作成した。本来は、合理的配慮の内容もマニュアルに記載する予定であったが、研究活動がほぼ完了した時期に発災した東日本大震災の未曾有の被害の検証から得られる知見を反映させることが不可欠と判断し、合理的配慮に関する合意形成を災害時要援護者も主体的に参加して進めるための知見に限定して発表することとした。

このマニュアル（案）が、災害時要援護者が地域の防災活動に積極的に参加して自らの安全を確保すると共に地域全体の安心安全にも寄与するための手がかりとして、国内外で広く活用されることを期待する。

#### 研究分担者

宇田川真之	財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構 主任研究員
清水 里香	社会福祉法人 浦河べてるの家 生活指導員
関口 由彦	特定非営利活動法人 支援技術開発機構 研究員
間宮 郁子	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	新潟県長岡市西川口保育園
池松 麻穂	社会福祉法人 浦河べてるの家
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
石黒 健一	浦河町社会福祉協議会
井上 健	社会福祉法人 浦河べてるの家
伊藤 知之	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
宇毛 和恵	浦河町境町民生・児童委員
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	新潟県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	新潟県小千谷市民生委員児童委員第三地区担当
川端 俊	社会福祉法人 浦河べてるの家
菊地 修二	北海道アイヌ協会様似支部 支部長
木下 富雄	浦河町町民憲章推進協議会
熊谷カネ	様似民族文化保存会 会長
桑原 昭	新潟県長岡市教育委員会長岡フレンドリールーム
古田島友一郎	新潟県長岡市川口東川口
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
坂井 晃	社会福祉法人 浦河べてるの家
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
佐々木みどり	北海道アイヌ協会様似支部 会員
定池 祐季	財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構
佐藤 洋子	新潟県魚沼市健康増進課
澤谷 幸弘	浦河町東栄地区評議会
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	もと新潟県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
砂原 肇	浦河町東町第一自治会
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
高瀬純治	北海道アイヌ協会様似支部 会員
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 ア／もと芦屋市役所建設部長
辻 ひとみ	社会福祉法人 浦河べてるの家
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	新潟県長岡市川口町相川
古舘牧子	北海道アイヌ協会様似支部 生活相談員
星野 晃男	新潟県旧川口町地域復興支援センター
星野 秀雄	新潟県長岡市川口木沢
星野 由美子	もと旧川口町東川口保育園
星野 正子	新潟県長岡市川口木沢
本田 幹夫	浦河べてるの家
本間 恵子	社会福祉法人 浦河べてるの家
松本 正美	浦河町井寒台地区評議会
向谷地 悦子	社会福祉法人 浦河べてるの家
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
吉田 めぐみ	浦河べてるの家
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
和田 真	社会福祉法人 浦河べてるの家
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
	新潟県魚沼更正福祉会職員、メンバー（一部）
	新潟県雪国魚沼福祉会 精神障害者通所授産施設職員・メンバー（一部）
	新潟県魚沼市大芋川集落の皆様
	新潟県魚沼市役所健康増進課職員、福祉課、その他の部門の皆様
	新潟県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
	新潟県小千谷市岩沢集落 JA 越後おぢや女性部 関係者の皆様
	新潟県川口町ひまわり家族会 職員、メンバー（一部）の皆様
	新潟県長岡市川口木沢の皆様
	(財)長岡市山の暮らし再生機構 地域復興支援センター川口サテライトの皆様
	新潟県旧川口町役場 町民福祉課、総務課の皆様
	新潟県長岡市福祉・保健施設川口地域福祉センター 末広荘
	徳島県美波町西の地防災きずな会の皆様

新潟県長岡市川口支所市民生活課の皆様  
新潟県長岡市教育委員会保育課  
新潟県長岡市東川口保育園の皆様  
新潟県長岡市西川口保育園の皆様

#### 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として補てんする方策である。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、これまで障害者の参加を排除してきた地域社会においては、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、危険にさらされたり、エコノミー症候群を発症した事例は多数生じている。

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と合理的配慮の協調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

##### 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2008年に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：合同防災会議の構築

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および発達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た。

## 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、経験したことのな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を持ちより、災害時の支援ニーズを開示し、協力して自助の力を伸ばすために、具体的な体験を重視した。体験的知識は多様な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した豊かな想像力を用いて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き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た。これまで分担研究者の清水および浦河べての家のスタッフ、メンバーらの認知行動療法その他の取り組みにより、体験を伴わない想像だけ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配慮が実現できると考えられる。様々な異なるニーズをもつ要援護者に対して具体的に応用しながらこの方法の有効性の検証は今後も進められる。

## 4) 地域の慣習、住民の関心に沿った活動の展開

「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、当研究班が同席し、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。

## 5) 他地域の取り組みとの相互交流

被災地域での経験や他地域の防災活動の蓄積について住民が直接聞き、相互交流を深めることは、自らの防災活動を進める上で非常に参考になり、意欲的な活動をすすめるための動機付けともなる。合同防災会議の構成メンバーと協議しながら、学びたい地域を選定し、調査団を派遣する、担当者を招聘する活動を継続的に行った。訪問や招聘にあたっては、合同防災会議の構成者（行政、住民、障害当事者、福祉施設等スタッフ）に加えて、可能な場合には消防、民政児童委員等の参加も呼びかけること、類似の事業を計画している機関と共催し、より全町的な活動に結びつくよう運営した。

## 2. 障害者自身の自助を高める方法の開発

社会福祉法人浦河べての家の協力を得て、同法人の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において、

夏期および冬期の避難訓練を実施した。本研究に先立ち、浦河べてるの家と当研究班の中核メンバーが国立障害者リハビリテーションセンター研究所研究グループとして共同で進めてきた浦河地区の防災活動により、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活動拠点ごとに大縮尺の地図を用いて避難経路を確認し、誰にでも分かりやすく簡潔なDAISY (Digital Accessible Information System) 方式のマルチメディア避難マニュアル (上演時間7分間程度) を手作りで作成する。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と振り返りのための記録に徹する。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、ただちに実際に歩いて避難する訓練を行い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、苦勞した点、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、被災時複雑な状況に、移動困難、精神障害や知的障害を持つ人びとが自らあるいは隣人の協力を得て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. 地域の特定期題への接近

地域内の経済的な格差、文化の違いなどはしばしば住民間の摩擦をもたらす。特に避難所等の密接した生活条件の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深刻な影響が出る。

本研究が実証フィールドとする北海道浦河郡浦河町は先住民族であるアイヌ民族の最後の抵抗として知られるシャクシャインの乱の拠点であり、現在もアイヌ民族が多く住む地域である。これは、地域の特性に沿った活動を考える上で考慮すべき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、広く国内外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収集と応用方法の検討

中越大震災の被災地のうち、小千谷市、魚沼市、川口町における事例収集により、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、また避難所運営上どのような課題があったのかを明らかにした。

### 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、援護を必須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」という本研究の目標について発表し国際的な意見交換を行った。

#### (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

実証フィールドにおける防災活動の運営は、下記の構成員による合同防災会議によって行った。

- ・浦河町役場：保健福祉課、総務課防災担当
- ・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
- ・浦河町東町連合自治会

- ・ 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
- ・ 視覚障害を持つ浦河町民
- ・ 車いすを利用している浦河町民
- ・ 本研究班

(参加者は回によって変動)

この防災会議が調整して下記の活動を行った。

- ・ 自治会等の合同防災訓練
- ・ 避難所宿泊体験会
- ・ 2010年2月のチリ沖地震に伴う津波から避難行動に関するアンケート調査
- ・ 津波被災地域および津波対策に取り組む地域への視察と交流
- ・ 被災地の経験を生かすための講演・懇談会
- ・ 浦河町防災フォーラムの開催

東町連合自治会は8自治会約2500人の住民で構成し、避難所を共同利用する可能性が極めて高いため、自治会合同で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事例も他地域であることから、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、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した。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、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ち、今後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。

また、本研究の実施期間中、浦河町では2010年2月のチリ沖地震および2011年3月の東日本大震災に伴い、それぞれ津波警報及び大津波警報が発令された。いずれの場合においてもべてるの家のメンバーは迅速な避難を行うことができたが、避難所での長時間の待機中および避難解除後の自宅での生活の中で体調が悪化するなどの困難が顕在化する人も多数生じた。その困難について互いに体験を共有し、今後の対応方法について検討した。

## 3. 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、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。この課題に取り組むため、北海道日高地域の様似においてアイヌ民族の文化伝承・権利回復の運動に関わる人々の関係性の構築についてライフストーリーの聞き取りと丹念な分析から①「運動の理念」よりも「生活」を重視する強い傾向、②日常的な馴染みの関係性という基礎、③それらを基盤とした定型的アイデンティティの選択という特徴が見出された。生活世界においても、「アイヌ」／「和人」という明確な境界線にもとづく定型的な区別は自己（他者）認識の道具として力強く機能しているように見えるが、そこにはカテゴリーの創造と再編による境界の移動が存在していた。

#### 4. 被災地における事例の収集と応用方法の検討

中越大震災被災地での事例収集より、(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疎外されていたことが明らかになった。また、避難所運営にあたっては、限られた施設において、保育所や学校の園児・児童らの日常生活を確保することと、自宅が被災した地域住民の避難所として生活を支えることとの両立が難しく、対応に苦慮したことが明らかとなった。

H22年度には、人と防災未来センターも連携して、高知市の災害時要援護者の避難についての研究を実施し、浦河町と高知市との比較研究および交流を実施した。

合同防災会議として実施した奥尻島等の視察により、「地震が発生したらすぐに避難しなければ命があぶないが、とにかくすぐに避難すれば助かる」という教訓を実感をもって受け止めることができた。

#### 5. 国内外のネットワークづくりと研究成果の発信

2010年10月に浦河で開催された日本精神障害者リハビリテーション学会浦河大会における大会シンポジウム「障害者と防災—地域のつながりを再生する機会として—」には、合同防災会議として参加し、全国からの出席者と共に、浦河で野実践を示しながら精神障害者が参加する地域の防災の在り方を議論した。

バンコクで国連アジア太平洋経済社会委員会（ESCAP）が開催した第二次アジア太平洋障害者の十年の総括会議（2010年7月、10月）において、浦河での研究成果に基づいて、次期アジア太平洋障害者の十年の重点課題として、災害時要援護者が参加するコミュニティによる防災力強化を含めることを提案し、会議の合意を得た。ESCAP域内では、タイで開催した「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、浦河べてるの家のメンバーが津波避難訓練の実践を発表して、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示すことによって参加者に新しい展開の可能性を示唆した。

#### D. 考察

##### 1. 地域主導による活動の効果

本研究は、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た。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る。

また、住民に対する啓発事業の参加者も年々徐々に拡大し、多くの浦河町内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ている。

これは、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を示唆している。今後は、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の実現が課題である。

## 2. 体験的知識を重視し、発展させることの意義

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。学習と訓練で繰り返し体験し、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、幼児を抱えた家族が感じる気兼ねなど、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が重要である。この共感が、実際の被災時に要援護者が安心して避難所を利用するために必要である。

## 3. 被災地での事例収集と地域の特定課題の活用

中越大地震の被災地での調査により、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共助の強い町内にあってなお、支援ネットワークからこぼれおちた要援護者の事例があることが明らかとなった。このことは、平時の日常生活において地域社会、人的ネットワークに参加していくことの重要性を示していると考えられる。

また、災害後の早い時期にできる限り日常に近い生活を取り戻すことは、子どもたちの心身の健康にとって極めて重要であり、その上で保育園や小学校の日常活動の再開は優先して進められる必要があるが、それらの施設が避難所としての役割を期待されており、避難住民の生活を支えることもまた重要である。川口町の事例からは、発災後の厳しい環境と限られた資源の中で、子どもや高齢者を含む要援護者や復興を担う地域の人々など、それぞれのニーズの間の妥結点が見いだされており、合意のプロセスにはマニュアルにはない学校長や地区役員らの決断があった。このことから、地域の防災活動には学校、

幼稚園、保育園等の教育・保育施設も参加し、日常的に行政の他部門や地域住民との間に連携関係を構築しておくことが発災後の適切な対応に重要であると考えられる。規模の大きな自治体にあっては、なおさらであろう。

二次次より加えた日高地域における民族的課題への取り組みから、人間同士の結びつきは、自己/他者を一元的カテゴリーにおいて表象することとは無縁であり、それゆえにこのような関係構築のプロセスを理解することは、災害時の「エリートパニック」を避けることにつながるものと考えられた。

## E. 結論

浦河町で合同防災会議を構成して実施してきた活動と研究成果をもとに、大規模災害時の最初の3日から1週間程度の期間に、地域の行政、医療機関、福祉施設等の関連諸機関並びに住民が対処を迫られる事項を明らかにし、発災時から一時避難そして長期避難生活移行前までの期間を想定して、各組織が事前に備えるためのプロトコルを作成し、それを住民一人一人に向けた防災活動マニュアル（案）として整理した。

このマニュアル（案）を用いて、実証フィールドおよび国内外の他地域において、本研究で得られた知見の有効性を検証し、災害時要援護者対策を充実させて、災害時要援護者の安心と安全を促進することが次の課題である。

## F. 健康危険情報

なし

## G. 研究発表

### ① 論文発表

- 八巻知香子, 望月美栄子. 災害時要援護者対策におけるユニバーサルデザインと合理的配慮 —ハワイ州のInteragency Action Planの概要と実践から—. 社会福祉学. 51(4), 174-186.

- 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

河村宏，清水里香，米山豊，田中知恵子，伊藤英助，後藤雅博，浅野宏嗣. 障害者と防災一地域のつながりを再生する機会として－. 日本精神障害者リハビリテーション学会 第18回 浦河大会. 2010.10.22-24. 北海道.

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. 資料

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）  
分担研究報告書

合理的配慮をコンセプトとする地域防災活動の要件に関する研究

研究分担者 八巻 知香子 国立がん研究センター 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  
研究協力者 山内 閑子 ノコノコデザイン  
長谷川 薫 ノコノコデザイン

本研究で取り組んできた成果を他地域でも活用するための啓発資料を作成した。啓発資料は、両面印刷で1枚となる住民向けの防災活動マニュアルとおよび具体例を交えた6ページの解説資料である。マニュアルは障害者のニーズにも詳しいデザインの専門家と協議を重ね、絵と短く平易な文章で構成し、メッセージをわかりやすく伝えることができるようつとめた。

これまでの取り組みの結果から抽出された要素は「話し合う場の設定」「『助かる』方法の習得」「災害発生初期のシミュレーション」「取り組みを進めるための工夫」の4要素であった。

この成果は広く利用されるようウェブサイト上で公開し、研究期間終了後も後継研究等で利用されること、そしてこのマニュアルがさらに精練、充実させていくことが有用であると考えられる。

A. 研究目的

本研究では、外部からの救援が難しくその地域内での対応が必要となる発災後3日から1週間程度の期間を対象として、疾病や障害によるニーズをもつために何らかの配慮を必要とする人々の安全を確保するために必要な要件について、実証的に明らかにしてきた。本分担研究では、他地域での応用に向けて、本研究で明らかになった必要要件について整理し、解説を加えた資料と共に住民向けの防災活動マニュアルの案を作成することを目的とする。

B. 研究方法

本研究は、発災後一時避難を完了し、長期避難に移る前の3日から1週間程度の期間を想定した研究であるが、他地域の応用を考える上ではまず生命の安全を確保することから始める必要がある。よって、収集する知見は本研究で明

らかになった事柄ならびに本研究の先行研究である科学技術振興調整費「障害者の安全で快適な生活の支援技術の開発」（研究代表者：山内繁 平成16-18年）の成果を対象とした。これらの研究成果について報告書等の文書資料と研究者のブレインストーミングにより、他地域での応用という観点から重要事項を抽出したところ、4要素が挙げられた。

抽出された要素について具体例と解説を加えた解説資料とともに、両面印刷で1枚となるマニュアルを作成した。マニュアルの作成にあたっては、障害者のニーズにも詳しいデザインの専門家と協議を重ね、絵と短く平易な文章で構成し、メッセージをわかりやすく伝えることができるようつとめた。

C. 研究成果

挙げられた要素は、「話し合う場の設定」「『助かる』方法の習得」「災害発生初期のシミュレー