

厚生労働科学研究費補助金（障害者対策総合研究事業）
分担研究報告書

3．障害者施設及び障害者の防災対策に関する研究

研究分担者 柄谷 友香（名城大学大学院都市情報学研究科）

研究協力者 鍵屋 一（板橋区議会事務局）

指田 朝久（東京海上日動リスクコンサルティング株式会社）

研究要旨

本研究では、昨年度に引き続き、障害福祉施設の事業継続計画（BCP）の策定を目指して、災害対応現場の臨場感ある記録を用いて、震災経験のない障害福祉施設長など幹部職員のイマジネーション力を向上させると共に、現行の防災計画における課題抽出と見直しを試みた。これに加えて、今年度の福島県及び岩手県を対象としたワークショップ研修では、参加者ひとり一人の意見を紡ぎ、それを土台に参加者全員が互いに議論を深め合い、障害福祉施設の事業継続に向けた集合知（総意）が引き出せるようにワールドカフェ方式を援用した。さらに、この成果を元に、障害福祉施設の事業継続計画策定マニュアル素案の作成と見直しを図ってきた。本報告書では、主に、岩手県社会福祉協議会の協力を得て開催した「障害施設における事業継を考えるワークショップ」を通じて得られた知見を報告した。

本研究の最終目的は、災害現場の経験から教訓を紡ぐヒアリング調査及びワークショップ研修などの一連の作業を通じて、将来同じような立場になり得る障害福祉施設の防災計画・マニュアルの「具体性」、「十分性」、「仕組み」を充実させた事業継続の視点を盛り込むことである。また、本研究の成果を含めて、知的・発達障害福祉施設における BCP 策定及びそのプロセスを通じた職員研修教材を汎用性あるパッケージとして提供することを目指す。その中において、今年度の成果は、これまでの研究成果を元に、障害福祉施設の事業継続計画策定マニュアル素案を作成し、盛り込むべき事業継続の視点や要件の十分性をワールドカフェ方式ワークショップにより確認できた点である。合わせて、知的・発達障害福祉施設における職員研修プログラムの開発と2県での実践、評価までを実施できた。最終年度には、これらの成果を元に、BCP 策定マニュアル素案の改訂を行うと共に、策定プロセスを通じた研修プログラムの提案と、自治体や協会などへの実装および普及啓発を行う予定である。

A．研究目的

本プロジェクトによる東日本大震災後

の知的・発達障害福祉施設へのヒアリング調査によって、限られたサービスでも

事業を継続・再開することが、障害児者の精神的・肉体的安定をもたらし、その家族や地域住民の再建を支える要件であることを示唆してきた¹⁾。例えば、通所や入所、作業所などの障害福祉施設の被災と合わせて、知的・発達障害児者の家族が被災するケースは多く、利用者は帰宅することもできず、家族の障害児者を連れての避難は困難を極めた。また、長期間にわたる終日の障害児者の世話は負担となり、家族自身の住まいや仕事の再建に支障を及ぼすケースもみられた。さらには、通所や入所施設が被災を免れ、最低限のサービスを維持しながら継続することにより、地域住民の避難所や物資拠点として機能したケースもあった。

本研究では、昨年度に引き続き、障害福祉施設の事業継続計画（BCP）の策定を目指して、災害対応現場の臨場感ある記録を用いて、震災経験のない障害福祉施設長など幹部職員のイマジネーション力を向上させると共に、現行の防災計画における課題抽出と見直しを試みた。これに加えて、今年度の福島県及び岩手県を対象としたワークショップ研修では、参加者ひとり一人の意見を紡ぎ、それを土台に参加者全員が互いに議論を深め合い、障害福祉施設の事業継続に向けた集合知（総意）が引き出せるようにワールドカフェ方式を援用した。さらに、この成果を元に、障害福祉施設の事業継続計画策定マニュアル素案の見直しを行ってきた。本報告書では、主に、岩手県社会福祉協議会の協力を得て開催した「障害施設における事業継を考えるワークショップ」を通じて得られた知見を報告する。

本研究の最終目的は、災害現場の経験から教訓を紡ぐヒアリング調査及びワークショップ研修などの一連の作業を通じて、将来同じような立場になり得る障害福祉施設の防災計画・マニュアルの「具体性」、「十分性」、「仕組み」を充実させた事業継続の視点²⁾を盛り込むことである。また、本研究の成果を含めて、知的・発達障害福祉施設におけるBCP作成及びそのプロセスを通じた職員研修教材を汎用性あるパッケージとして提供することを目指す。今年度の成果は、これまでの研究成果を元に、障害福祉施設の事業継続計画策定マニュアル素案を作成し、盛り込むべき事業継続の視点や要件の十分性をワールドカフェ方式ワークショップにより確認できた点である。合わせて、知的・発達障害福祉施設における職員研修プログラムの開発と2県での実践、評価までを実施できた。これらを元に、マニュアル素案や研修プログラムのさらなる改善が課題として残されている。

B．研究方法

1．障害福祉施設の事業継続を考えるワークショップの概要

2014年2月16日13時から16時半まで、岩手県社会福祉協議会のあるふれあいランド岩手ふれあいホール（盛岡市）において、「障害福祉施設の事業継続を考えるワークショップ」を開催した。岩手県社会福祉協議会が主催する障害福祉施設研修会の一環として開催し、参加者は岩手県内の障害福祉施設の所長や生活支援員を中心とする33団体36名であった。具体的なプログラムおよびねらいと内容

表1 「障害福祉施設の事業継続を考えるワークショップ」概要

No.	時間帯	内 容
1	13:00 - 13:05	<p>【研究プロジェクトの概要及びワークショップ(WS)の趣旨説明】</p> <p>ねらい: 研究班の位置づけを明確にし, WSの趣旨と意義を理解してもらう。</p> <p>内容:</p> <ul style="list-style-type: none"> ・障害福祉施設の事業継続(BC)を考え, 防災計画・マニュアルに生かす(厚労科研費プロジェクトの一環, 岩手県社協の協力など)。 ・過去の災害教訓に学び, 消防・防災計画に生かすための一連の手法を取得する。 ・被災経験の異なる施設がWS作業を通じて学び合う。
2	13:05 - 13:30	<p>【講義】障害福祉施設の事業継続計画(BCP)の現状と課題を学ぶ</p> <p>ねらい: 障害福祉施設の消防・防災計画の見直し, BCPの必要性を知る。</p> <p>内容:</p> <ul style="list-style-type: none"> ・社会福祉施設における消防・防災計画, 対策の遅れの現状。 ・東日本大震災時の障害者の経験事例(避難対応, 避難所の生活など)。 ・自助を超える共助の大切さ(地域, 企業, 団体, 行政など)。 ・BCの概念と福祉施設の計画に盛り込むことの有効性。 ・災害後も継続すべき介護などの優先(日常)業務の考え方(特養老人ホームのBCP策定事例)。
3	13:30 - 14:00	<p>【教材型ワークショップ:過去の災害経験に学び, 知恵や教訓を紡ぐ】</p> <p>ねらい: 現場の臨場感を追体験し, 災害対応のイマジネーション力を高める。</p> <p>消防・防災計画見直しの必要性を感じ取り, 具体見直しにつなげる。</p> <p>内容:</p> <ul style="list-style-type: none"> ・4人×9班に分かれて, 東日本大震災時の障害福祉施設への聞き取り調査を基に作成した教材事例をもとに, それぞれの施設が震災に遭遇した場合を想定しながら, 災害に遭遇した際の自身および施設としての対応についてシミュレーション(追体験)を行う。臨席の2人1組で「教訓となり得るエピソード」について自由に話し合う。
4	14:00 - 14:10	<p>【ワールドカフェ方式とプログラム(進め方)の説明】</p> <p>ねらい: ワールドカフェ方式の概要と全体のスケジュールを把握してもらう。</p> <p>内容:</p> <ul style="list-style-type: none"> ・参加者が組み合わせを替えながら議論を積み重ねていくことで, 参加者ひとり一人の知識や力を引き出し, そこからグループ全体の意見(集合知)を引き出す1つの方法。 ・4人×9班に分かれて, 班固定のカフェマスター(入れ替わるメンバーの内容を記録し, 次のメンバーに伝える)以外は, できるだけメンバーが重複しないよう他のテーブル(班)に移動する(3回)。最終的(4回目)には元のカフェマスターのいるテーブル(ホーム)に戻る。
5	14:10 - 14:30	<p>【ワールドカフェ方式WS:1回目(ホーム)】</p> <p>ねらい: 知的・発達障害を持つ施設利用者のために継続すべき業務を検討し, 備えるべき資源や体制, 仕組みを整理する。また, 各施設におけるBCP策定のための訓練プログラムや手法を図上訓練を通じて習得する。</p> <p>内容:</p> <ul style="list-style-type: none"> ・知的・発達障害を持つ施設利用者の避難や避難所の確保, 利用者の生活維持のために優先・継続すべき業務, 早期再開に向けた知恵や工夫 などについて広く話し合ってもら。出された意見は, 発言者やカフェマスターを中心に, 1項目1枚の付箋(黄色)に書き出し, テーブル上の模造紙に貼り, 見える化を行う。 ・次のテーブルに移る前に, 次のテーブルの人たちに伝えたい内容を付箋(ピンク)に書き出し, 各自持参する。
6	14:30 - 14:50	<p>【ワールドカフェ方式WS:2回目】</p> <p>ねらい: 1回目と同様。</p> <p>内容:</p> <ul style="list-style-type: none"> ・付箋(ピンク)を元に, 1回目WSで議論された内容を新たなメンバーに伝え, 複数の異なるテーブル・メンバーの意見を共有する。 ・1回目のWS内容を元に, 「知的・発達障害を持つ施設利用者の避難や避難所の確保, 利用者の生活維持のために優先・継続すべき業務, 早期再開に向けた知恵や工夫」などについて広く話し合ってもら。出された意見は, 発言者やカフェマスターを中心に, 1項目1枚の付箋(黄色)に書き出し, テーブル上の模造紙に貼り, 見える化を行う。 ・次のテーブルに移る前に, 次のテーブルの人たちに伝えたい内容を付箋(ピンク)に書き出し, 各自持参する。
7	14:50 - 15:00	休憩
7	15:00 - 15:20	<p>【ワールドカフェ方式WS:3回目】</p> <p>ねらい: 1回目と同様。</p> <p>内容:</p> <ul style="list-style-type: none"> ・新たなメンバーと共に, 2回目WSと同様に議論を深める。 ・具体的な作業は2回目と同様。
8	15:20 - 15:35	<p>【ワールドカフェ方式WS:4回目(ホーム)】</p> <p>ねらい: 1回目と同様。</p> <p>内容:</p> <ul style="list-style-type: none"> ・1回目のカフェマスターの残るホームテーブルに戻り, ホーム以外のテーブルで議論された内容を付箋を元に発表し, 共有する。1回目のホームでの議論内容との比較検討を行う。
9	15:35 - 16:00	<p>【振り返り】</p> <p>ねらい: 知的・発達障害を持つ利用者への災害対応のために「やっておくべきこと, やってみたいこと」を6つの視点から整理する。</p> <p>内容:</p> <ul style="list-style-type: none"> ・計4回のWSで得られた知見を元に, 2列(A・B)×3行(X・Y・Z)の計6つの視点から整理する。(A)事前対策, (B)事後対応, (X)知的・発達障害者対応, (Y)職員対応, (Z)その他対応のフレームを模造紙に書き込み, 各自の振り返りをA4×1枚につき1項目を書き出し, 該当するカテゴリーに貼り付ける。 ・各カテゴリーに分類された複数の意見のうち, 「最優先してやるべきこと・やってみたいこと」を一番上に貼ってもらう。
10	16:00 - 16:30	<p>【各班の発表と講評】</p> <p>ねらい: ワールドカフェ方式WSで得られた知見を発表し, 集合知として共有する。</p> <p>内容:</p> <ul style="list-style-type: none"> ・模造紙に貼りだした各カテゴリーにおいて「最優先してやるべきこと・やってみたいこと」を中心に班ごとに順次発表する。 ・各班の発表内容に対して, 新たな視点や欠けている視点などについて講評を行い, 各施設の特徴に応じたBCP策定のためのマニュアルや情報提供を行う。

については表 1 に示した。

本ワークショップの特徴として、1 つには、過去の災害経験に学び、そこから知恵や教訓を紡ぎ、わがこととして備える必要性を感じ取ってもらう点がある。具体的には、東日本大震災後の障害福祉施設における事業継続プロセスについて丹念なインタビューを行い、その内容を元に災害現場をイメージできる教材化を試みた。本教材を読み込み、参加者同士で教訓を紡いでもらうことによって、災害対応のイメージング力を高め、従来の消防・防災計画の見直しや備え、訓練の必要性を認識してもらう。特徴の 2 つには、従来までの紙面上の記述的な成果を充実させるよりも、参加者間の討議や議論のプロセスを重視するため、今回はワールドカフェ方式を用いた。このことにより、従来のような「班ごとの成果にとどまる」、「議論のプロセスが班で閉じてしまう」のではなく、参加者全員の概ねの総意としての優先度の高い知恵の抽出を期待した。なお、ワールドカフェ方式とは、多くの参加者で「集合知」を引き出す話し合い手法の 1 つであり、「カフェにいるときのようなリラックスした雰囲気の中で、会議のような真剣な討議を可能にする」ように設計されているため、参加者が組み合わせを替えながら議論を積み重ねていくことで、擬似的に「参加者全員と話している」気分になることができる。また、参加者ひとり一人の知識や力を引き出し、そこからグループ全体の意見へとつなげていく点に特徴がある手法である。本ワークショップでも、会場隅やテーブルにコーヒーや紅茶など数

種類の飲料や茶菓を用意し、カップ片手に話し合うなど、初対面の参加者が話しやすい雰囲気作りに努めた。

2 . 災害現場のイメージ共有のための教材の作成

東北沿岸部に位置し、今般の津波により全壊した障害者入所施設（当時、入所者 39 名、通所者（生活介護）2 名、職員 17 名（施設長、支援員、栄養士、事務員、実習生））の施設長及び職員の計 2 名を対象として、2012 年 8 月 27 日約 2 時間のグループインタビューを行った。このインタビュー内容を元に、災害現場をイメージできる教材化を試みた。教材化に際しては、災害対応上の教訓として残すべき内容の抽出を防災分野に精通する 2 名で行い、約 32、000 字（A4×32 枚）を約 8、000 字（A4×8 枚）に要約した。また、教材には、話し手の言葉やセンテンスをそのまま残し、読み手に話し手の文脈や現場の臨場感が伝わるように工夫した。今回の研修で用いた教材の概要と章構成、内容の一部を抜粋する。

（ 1 ）教材の概要

地震直後に、施設職員が入浴中の利用者を車になかば強引に乗せて避難させ、一般避難者に気遣いながら避難所を転々とし、過酷な環境、限られた人員・資源の中で利用者も職員も身体・精神上的の健康を崩しながら、不眠不休の長期対応を迫られた。約 1 週間後、福祉協会等を通じた支援者の介入によって、業務ローテーションの確保や利用者へのサービスの安定が図られた。現在は、仮施設において、福祉サービスの提供に努めている。

(2) 教材の章構成

短時間で読み込めるように、発災後の時間や場面の変わる7つの章立てとし、それぞれに以下のような見出しを付けた。具体的には、1)発災時の状況と車での避難対応、2)日頃の訓練を超えるその場の状況判断、3)限られた資源の中での避難所探し、4)限られた職員による不眠不休の利用者対応、5)同業者による支援の介入、6)立地や状況に応じた避難の判断、7)利用者情報の管理方法である。

(3) 教材の内容

本論文では、被災経験の有無にかかわらず、災害現場のイメージを一定共有してもらうための教材が重要な位置を占める。そのため、(2)で挙げた7章のうち、1章および4章のそれぞれ一部の抜粋を以下に掲載しておきたい。

a) 1章の一部抜粋

【発災時の状況と車での避難対応】

そのときは私も事務所にいて、普段と違う大きな地震で、地震発生と同時に書庫は倒れる、あと、26、7年前の建物だったので、各廊下に吊るされているこういう大きい非常灯があったのですが、そのカバーがぼんぼんと落ちたり。鉄筋コンクリートの部分の吊り天井が弱く、石膏ボード等がぱらぱらと落ちてきました。私は、まず館内放送で、職員に、「大きい地震なので利用者を落ち着かせる」ということと、そのあと、長い地震だったので、「まず園庭に、外に避難させる」ということで放送をかけました。と同時に、非常ベルは鳴る、電源が落ちる、あとは何が何だかもうわからずで。

男子・女子ともに、程度の軽い方が入浴している最中でした。避難訓練とかマニュアルでは、「それぞれの利用者が園庭に出る支援をする」、「声かけをする」だったのですが、当時は利用者もすくんで座り込む、奇声を上げる、走り回るといった行動が生まれて、みんながみんな、利用者それぞれ、少ない職員の中で徒歩の避難は難しいと感じました。というのは、風呂から丸裸で、タオル1枚で、「何だ、何だ」と出てきた利用者もいて、これは車移動しかないということで、29人乗りのマイクロバスと10人乗りマイクロバスの2台、それから軽自動車1台を持って、まず大型バスのほうに利用者を抱き抱えて全員乗せました。

裏山は、体育館とかオートキャンプ場がある場所だったので、そこまで徒歩がマニュアルの避難対応でした。本来であれば、裏道を通って階段を上がったりしながらそこに徒歩で行くのですが、車を使って、園庭の道を一旦下りて、町道を少し移動して、そういった行動を取りました。それがよかったのか悪かったのかというのを聞かれれば、どうなのかなという、その場の判断でしかできなかったのかなと感じています。もし、マニュアル通り、徒歩で1人ずつ誘導していれば全員は助からなかった。想定していた避難場所のテラスの天井が落ちたのです。きっとその下敷きになっていたでしょう(後略)。

b) 4章の一部抜粋

【限られた職員による不眠不休の利用者対応】

とりあえず3日間ぐらいは水と乾パンの生活をして、3日目以降は自衛隊が入ってきたり、赤十字社の方が入ってきて健康管理を診てくれたり。ただ、3日もすると、私どもの利用者も熱を上げる、嘔吐する、てんかん発作、下痢、せきといった症状があって、依頼して診てもらったのですが、その当時、やっぱり精神薬や抗てんかん薬は持っていなかったようで、風邪薬とか、傷薬という部分しかなかったです。

当初は体育館で、一晩は一般の人と一緒にでした。どうしても徘徊する、奇声を上げる、そこで尿失禁はする、いろんなかたちで迷惑を掛けたので、「特別に、どうか別の部屋を貸してくれませんか」ということで会議室をお借りして。

コンクリートにフロアが敷いてあるだけの会議室だったので、持ち込んだ布団をその上に敷いて、一晩寝ると汗でびしょ濡れ。それを折り畳み椅子に掛けて、乾かないうちにまた夜が来てという生活、冷たい濡れた布団に休むといった生活をしました。

インフルエンザやノロウイルス感染者が増えてきたので、ベッドの個室みたいな場所を借りて、そこだけ隔離して。消毒がないので、ハイターみたいなのを薄めてあちこち拭いて。電気もなし、暖房もなし、トイレは水洗なので、流すことができないので使えません。使ってもいいけど、20分かけて下の池に行ってバケツリレーして、トイレに流すことを繰り返しました。

健康面、食事面も、本当に普段の生活が一変したもので、われわれ職員でさえ

も、「どうしようか」と。われわれも体調を崩しましたが、利用者はそれ以上に、奇声を上げない人が上げたり、施設から逃げようとしたり、寒くても裸足で窓から外に飛び降りようとしたりといった多動行動をとるようになりました。ともかく落ち着かない。夜も一睡もしない利用者等もいて、職員も何人が休ませながら、寝ないで見ている人がいなければ、夜間のトイレもつきっきりで。

私も、利用者から逃げ出して徒歩でもうちに逃げたくなったという本心はあります。自分との葛藤もありました。自分の車も流された、財布もない、免許証もない、うちとの連絡もできない。災害時は職員が全く足りません。私もそうですが、そこに事務職員とか厨房職員も一緒に入って支援をしても、24時間というのは長いですね。それが1週間、10日続くと、いくらわれわれでもちょっと体調を崩したり、精神的にもおかしくなります(後略)。

3. ワールドカフェ方式ワークショップの進め方

ワールドカフェ方式のワークショップは、以下のような進め方で行った。

参加者同士で互いに「聞く」と「話す」のバランスがよい1テーブル4名とし、9班構成とした³⁾。

「ホーム(カフェマスター一人を残し、様々なテーブルで議論を交わした後、最終的に戻ってくるテーブル)」となるテーブルで、1回目の自己紹介とアイスブレイクを行った。引き続き、「知的・発達障害を持つ利用者さんの避難や避難所の確

保、利用者さんの生活維持のために優先・継続すべき業務、早期再開に向けた知恵や工夫などについて広く意見交換してもらった。また、出された意見や気が付いたことは、発言者やカフェマスターを中心に、1項目1枚の付箋(黄色)に書き出し、テーブルの上に拡げている模造紙に貼り、見える化を行った。時間終了前に、話し合った中で次のテーブルの人に伝えたい内容を付箋(ピンク)に書き、次のテーブルに移動する準備を行った。

カフェマスターをテーブルに残し、他の3人はバラバラのテーブルに移動し、2回目の意見交換を行った。カフェマスターの役割は、固定テーブルで出た意見の概略を集約し、他のテーブルから移動してくる新たなメンバーに説明する。また、新たに集まったメンバーはそれぞれが持参した伝えたい内容を自己紹介と合わせて報告する。このように、前テーブルでの議論を元に、1回目と同じテーマで意見交換を行い、1回目と同様、時間終了前に、伝えたい内容を付箋(青)に書き、次のテーブルに移動する準備とした。

3回目は、2回目と同様に進行し、時間終了前に付箋(緑)を書いてもらった。

4回目はホームのテーブルに戻り、それぞれが訪れたテーブルで話し合ってきたことを班で共有し合った。また、計4回の意見交換で得られた知見を個人でも振り返り、A4用紙1枚に1項目を3点書き出してもらった。その結果を、共通の枠組み(2列(A・B)×3行(X・Y・Z))の計6つの視点(カテゴリー)に整理し、各カテゴリーの中でも「最優先してやるべきこと・やってみたいこと」を一番上に貼ってもらった。

なお、分類の枠組みは、(A)事前対策、(B)事後対応、(X)知的・発達障害者対応、(Y)職員対応、(Z)その他対応の計6カテゴリーとした。

で作成した模造紙を用いて、6つのカテゴリー毎に「最優先してやるべきこと・やってみたいこと」について参加者全員に向けて発表してもらった。なお、一例を写真1に示す。

	事前対策(A)	事後対策(B)
知的発達障害者対応(X)	2. 利用者(特に入所)には、自分たりの災害グッズを作ってもらう。(取扱い点検する)	
職員対応(Y)	①災害前 2. 災害別の避難訓練の 録の実施 (1)のBCPへの災害別 別の取扱い訓練 訓練	災害後 定期的なバイタルチェック (障害者文化の要る)
その他対応(Z)	送迎について 無理に送迎が 家族の迎えと荷 つめの食量と 21-7: 寝具の備蓄	③災害後 3. 災害後の対応の計画 と計画の見直し。

写真1 カテゴリー分けの一例

C. 研究結果及び考察

1. ワールドカフェ方式ワークショップにより検討された内容に関する考察

ワールドカフェ方式ワークショップ（以下、ワークショップ）において、参加者がテーブル移動時に持ち運んだ「大切だと考える」内容を表 2、出現した意見数の傾向を図 1 に示した。これによれば、議論の回を重ねるごとに、対応すべき対象者が利用者 職員 家族に広がること、災害の種類や施設の立地場所、発災時刻など想定が多様になること、東日本大震災時の経験談による課題の抽出から具備すべき資源や体制に及ぶ傾向が見て取れる。

まず、については、1 回目の移動では、利用者の安否確認や避難対応、服薬などが出されているが、2 回目の移動では、スタッフが安心して働けるような連絡体制、夜間の職員体制、（職員の長期負担の軽減のための）利用者の帰宅タイミングなど、災害対応の長期化を見据えて、職員をどのように確保するのか、安心・安全に働かせるのかといった意見が重要視されている。さらに、3 回目の移動では、利用者の家族を安心させ、連携につなげるための説明や共通理解の重要性が議論されている。

次に、については、1 回目の移動時には、東日本大震災時の体験談から、災害の種類と災害場所や方法が異なるといった意見が出されたが、3 回目の移動時には、災害の種類に応じた避難場所の具体検討や、地震以外の災害に対する避難場所や方法の違い、連絡が取れないことを前提とした集合場所の設定、さらには、災害の種類に対応した訓練のバリエーシ

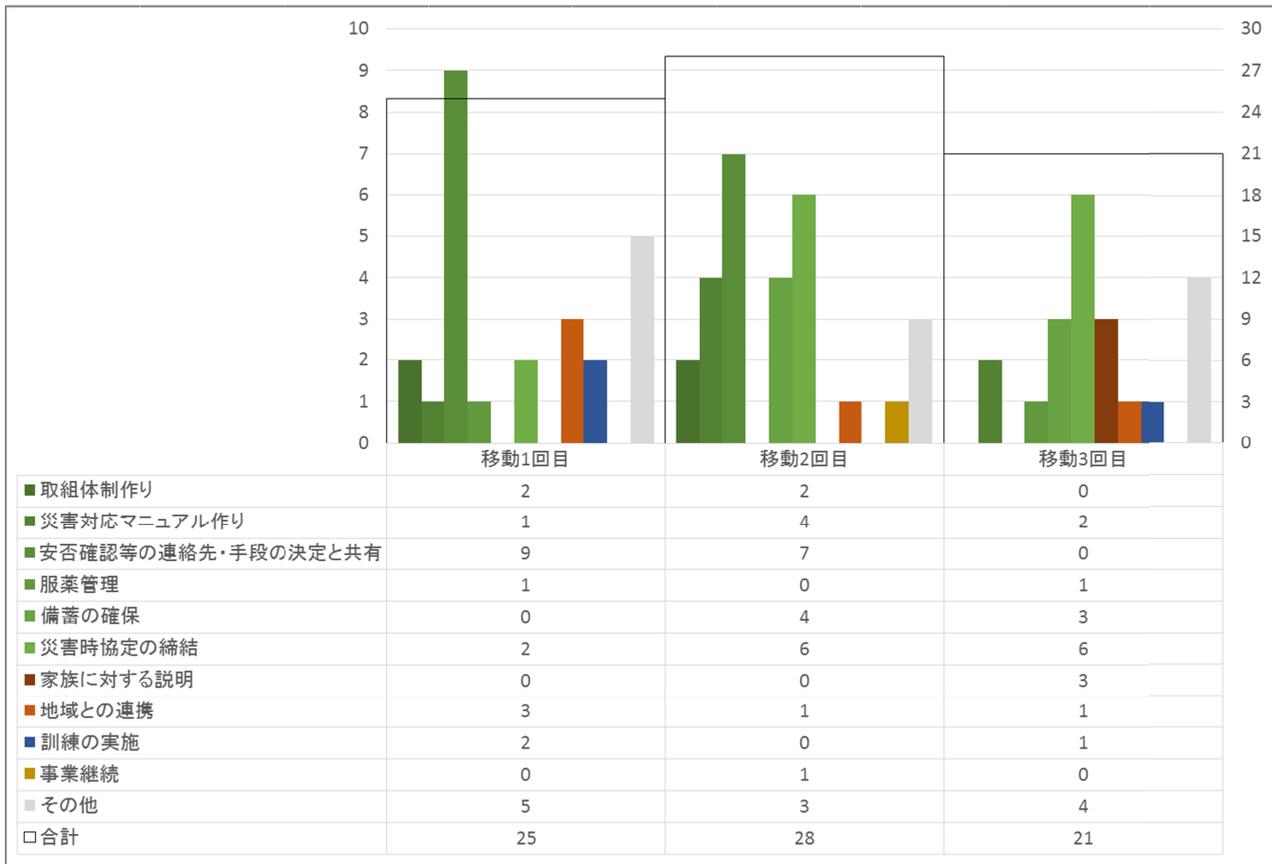
ョンの必要性まで議論が至っている。

さらに、については、1 回目の移動では、先の東日本大震災後の同業者の対応に関する教材や、実際に他施設の支援も含めて災害対応を迫られた参加者の経験談の影響もあって、発災後比較的短期における避難や連絡方法などの課題の抽出にとどまっているが、2 回目の移動では、自治体や他機関との連携によるガソリンの確保や、確保できないことを想定した電気自動車の確保、学校などで使われている一斉メール送信機能を活用するなど具体的な提案が出てきている。また、3 回目の移動では、安否確認などの情報送受信をマニュアル化する、利用者が食べやすいような美味しい非常食を準備する、近隣の大規模業者や医療機関との連携による物資や服薬の確保など、より具体的に具備すべき内容が議論されている傾向が見られた。

以上のことから、共通テーマに対して議論しやすい少人数グループでひとり一人の意見を紡ぎ、その場で得られた知見をテーブルの移動によってより多くの参加者で共有し、議論を深め合う。一方で、カフェマスターによって、テーブルに帰着する知見の蓄積と入れ替わるメンバーの知見との融合作業は、移動の回数を重ねる毎に、「災害対応時の多様なステークホルダー」を意識させ、「発災時の状況によって異なる対策や対応、訓練」の必要性を見出し、「具備すべき資源や連携、体制」を検討させる一定の効果があったも

表 2 テーブル移動時に持ち運んだ「次に伝えたい」カードの内容

班名	移動1回目(ピンク付箋)	移動2回目(青付箋)	移動3回目(緑付箋)
1班	普段から近隣の施設さんへの災害時に支援できるものを情報共有しとく 家庭等との安否確認 利用者の安否情報 ライフラインのストップ	情報はメールで一斉送信	
2班	スタンドで優先的にガソリンをもらえた	食料の供給について、普段から取り決めておく 災害直後の対応(利用者さんをかえず・かえさない)	連携協定 薬の備蓄 災害の種類に応じた避難場所
3班	服薬情報と2～3日分の薬 災害の種類で災害場所や方法が違う 職員も落ちつくこと 安否確認 避難場所をどうする? 不安の解消 被災時に備えての訓練(自施設、自他施設)	スタッフが安心して働けるように連絡を 通所施設の帰宅のタイミング 食料の備蓄 夜の職員体制 ガソリンのkeep 職員の確保 ガソリン(市町村で連携) 被災時におけるメールの活用(共有)地域で完結 事業の早い再開が家族も本人も助けられる	訓練のバリエーション(災害に対応して) 家族への説明をし共通理解を持ち安心を持ってもらう 広域での連携協定
5班	災害発生後の対応を事前にあまり考えていない 利用者、職員の安否連絡方法	電気自動車を公用車として1台確保する コンセント付き自動車もOK 学校で取り入れているメール一斉送信は有効 平常時に地域の業者と連携、契約しておく	食品の備蓄 大型業者との連携 家族との連携、説明、安全確保について
6班	安否確認の方法 メール活用 災害FMの活用	食料等備蓄個人でもストック 燃料について 緊急時調達のための事前協定(高くても) 事業所間の連携 スタッフへの一斉メール送信 通所事業所 家族直接引き渡す	市町村によっては福祉事業所優先で対応している 安否確認のためのマニュアル共有 場所(立地) 避難方法が違う
7班		公用車を電気自動車に セレナ 通所でも備蓄は必要 通所-帰すタイミング	広域との連携協定 GS、スーパー
8班	・職員の召集 ・利用者の安否確認 ガソリン不足 一部は施設優先された(奥州市)	・燃料の確保 ・夜間の対応 地域とのつながり 自治体によってガソリンなどを助けてくれた	帰すタイミング-地震以外では? 非常食の試食、おいしい物を選ぶ 奥州・平泉はガソリンを優先してもらった。平泉はガソリン券 利用者を帰す、帰さない! 家族に対する説明 マニュアル作成に対して何を基準にするか
9班	近隣施設とのネットワークづくり 情報共有 ・安否情報 ・夜になった時職員体制 ・パニック 普段から近隣の施設さんへの災害時に支援できるものを情報共有しておく	災害の種類で避難の仕方が違う 夜間の対応、利用者対応、	電気自動車 発電機 セレナ等 燃料の確保の提携 連絡が取れない前提での集合など
10班	利用者への指示(ベテルの家) 訓練の必要性 メールの一斉 災害後職員間の連絡方法 ・避難場所について ・利用者の避難の情報を伝える方法	連絡方法として一斉メール 命を守ること 食料の備蓄、通信手段	周りの資源を日頃から確認しあい協力体制を おくすり手帳 少量だが処方できる



- ・ 取組体制作り
- ・ 災害対応マニュアル作り
- ・ 安否確認等の連絡先・手段の決定と共有
- ・ 服薬管理
- ・ 備蓄の確保
- ・ 災害時協定の締結
- ・ 家族に対する説明
- ・ 地域との連携
- ・ 訓練の実施
- ・ 事業継続
- ・ その他

図 1 移動に伴う「次に伝えたい」カードの項目と内容の変化

のと言える。

2. 全体を通じた「集合知」に関する考察 - 6つの枠組みを用いた振り返りを元に

3回のテーブル移動後、最初のグループであるホームテーブルに戻り、他のテーブルを回ることによって得られた知見の報告と共有化を行った。また、各自の振り返りの時間を設け、「知的・発達障害をもつ

利用者への災害対応のためにやっておくべきこと・やってみたいこと」3点をA4用紙（1枚につき1項目）に記入してもらった。さらに、それらの項目を6つの枠組み（「事前対策」・「事後対応」×「知的・発達障害者対応」・「職員対応」・「その他対応」のマトリクス）を模造紙に記載し、各自の項目を該当するカテゴリーに貼り付けてもらった。また、グループ全員で「最優先すべき事項」を一番上に

見えるように貼ってもらった（写真1）。

その結果を図2と表3（40ページ）に整理した。なお、図2には6つのカテゴリーごとに出された項目数の傾向を示しており、表3には振り返りで挙げられたすべての内容を示すと共に、班員の中で「優先すべき」とされた内容を上段（グレー網掛け）に示した。

まず、図2によれば、事後対応に比べて事前対策に関する内容が多いことがわかる。今回は、災害対応に関する教材を読み、実際に経験した参加者の話を聞くなどし、利用者対応や事業継続のイメージを持ちながら、どう備えるべきかを考えたため、分類としては事前対策が多くなる傾向が見られた。今回の研修と合わせて、発災後時間の経過と共に発生する事象をシナリオ提示し、「その時どう対応するか」を議論する災害対応・行動訓練は今後の検討課題である。また、出された項目数は、職員対応が最も多く、地域や業者との連携などのその他対応、知的・発達障害者対応の順に少なくなる傾向がみられる。参加者全員が施設幹部または職員であることから、「職員のすべきこと」がイメージしやすく、結果として増える傾向にある。一方で、1施設の自助努力でできない部分を地域や業者、同業他施設との連携や協働によって補完しようとしている（その他対応）。また、数は少ないが、当該施設の災害マニュアルを利用者家族にも理解してもらったり、利用者に自分なりの災害グッズを職員協力のもと備えておくなど、利用者や家族の主体性を促す内容は新たな視点と言える。災害時には、職員の参集もままなら

ず、長期にわたる利用者対応に迫られることもあり、事業継続に向けて優先すべき事項に集中できるよう、ステークホルダーの協力・連携体制について、さらに議論を深めるしかけが必要と言える。

また、表3の中でも「優先すべき」と位置付けられた項目をみると、知的・発達障害者対応においては、入所施設だけでなく、おくすり手帳（夜間・早朝）を管理していない通所施設においても、2週間程度の常備薬（精神薬・抗てんかん薬など）を備えておくこと、災害マニュアルについて保護者にも理解してもらうこと、利用者の心と体が安定するように利用者自身に災害グッズの中味を検討してもらうという内容に集約された。前述の通り、限られた職員から一方的に利用者や保護者へのサービスを提供するのではなく、それぞれの立場における主体性を発揮してもらおうという意見には、他班からの同意の声が聞かれた。

次に、職員対応においては、災害種別や夜間などを想定した職員体制・訓練と、情報伝達手法の検討が優先すべき重要事項として挙げられた。図2で示したように、職員対応に関する項目が最も多くなっているが、班ごとの内容を精査すると共通点が多いことが見えてきた。ワールドカフェ方式を用いたことで、多くの参加者の交流から多種多様な意見が交わされたが、優先すべき事項については集約され、全体としての総意「集合知」として整理されるプロセスが見えてきた。

さらに、その他対応においては、前述の通り、地域や業者、同業他施設との協力・連携が共通意見として発表された。

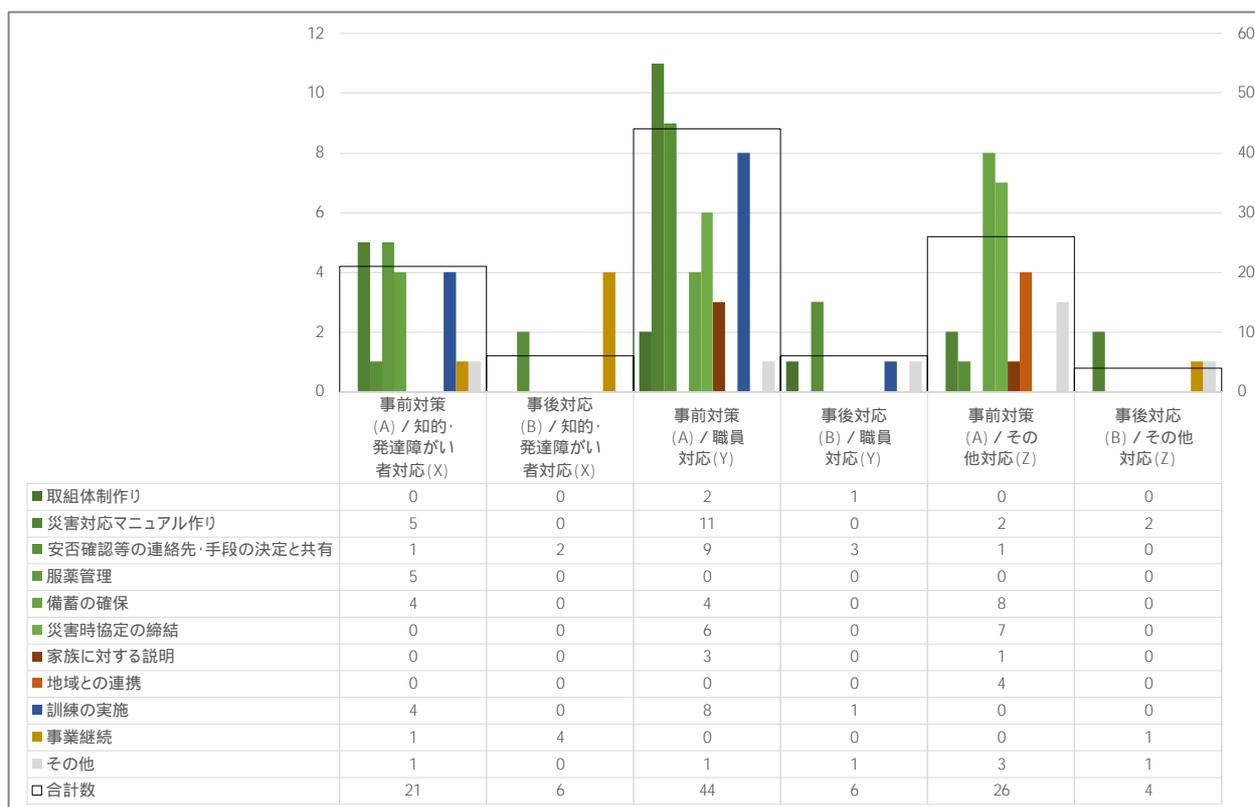


図 2 知的・発達障害をもつ利用者への災害対応のためにやっておくべきこと・やってみたいこと

表には出ないが、議論の中では、「食材やガソリンを仕入れる地元の業者は価格が高く、多少遠くでも安価な業者を選んでいったが、有事のことを考えると日頃の付き合いも重要だ」といった意見や、連携すべき機関や組織名称も聞かれた。

研修の災後には、今回得られた（集約された）知見は、障害福祉施設の事業継続計画を検討する上で「外してはならない共通課題」としてマニュアルに漏れなく書き込むと共に、施設ごとの立地や状況、利用者の障害や度合いに応じたきめ細かな具体策を加えていく作業が次のステップであることを講評し、研修を終えた。

3. ワークショップ前後のアンケート調査結果—研修を通じて得られた力

ワークショップ後に、今回の研修で得られたものがあったのかを4段階で尋ねた（図3）。これによれば、「得られたものが非常に多かった」、「得られたものが多かった」を合わせて96%となり、研修に対して一定の評価が得られている。1名(4%)が「得られたものが少なかった」としているが、対応する理由をみると、「みんなで話し合うワークショップ形式は苦手」とされ、内容というよりも、方法や進め方に対する評価と受け取れる。また、ワークショップの前後に、図4に示す15項目(同一内容)に対するアンケ

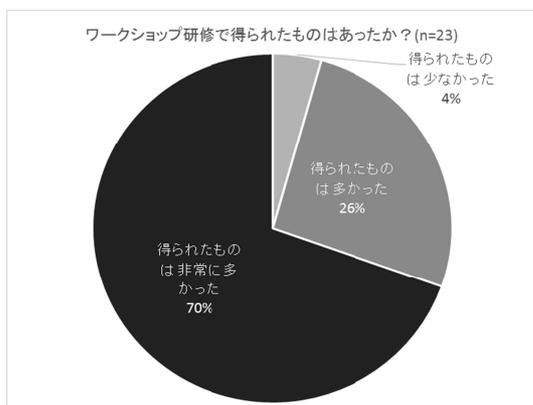


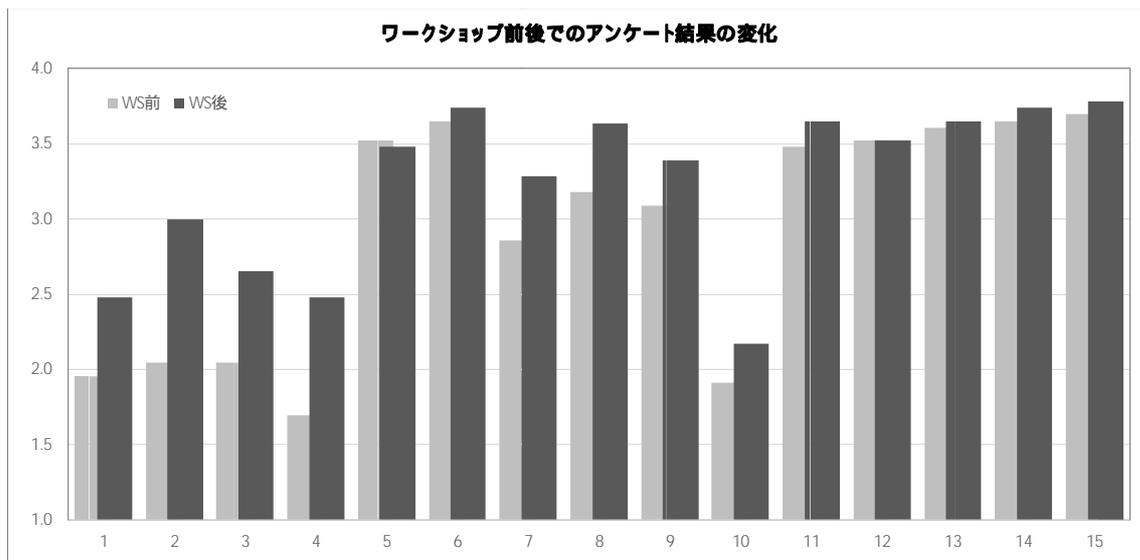
図3 研修で得られたものはあったか(4件法)

ート調査を行い、参加者の意識変化を把握した。ここでは、有効回答数(すべての設問に回答した参加者数)が23人と限られるため、前後差の検定を行わず、記述統計による傾向を見ると、いずれの設問についても概ね向上する傾向がみられ

た。中でも、設問 から については、前後差の平均値が0.5を上回った。このことから、「他の事業所の災害への取り組みや過去の災害経験を減災に生かす方法を習得でき、いろいろな角度から考えることができるようになり、災害対応業務にあたる自信につながる」機会として参加者に捉えられたことが見て取れる。今後も同様の研修を重ね、データを蓄積することにより、効果の検証とブラッシュアップを進める予定である。

D. 結論

本研究では、障害福祉施設の事業継続計画(BCP)の策定を目指して、災害対応現場の臨場感ある記録を用いて、震災



各解答に対して「全くそう思わない:1点,どちらかといえばそう思わない:2点,どちらかといえばそう思う:3点,強くそう思う:4点」として点数をつけ平均した

自信をもって、災害対応業務にあたることができる	福祉事業所の事業継続計画(BCP)の作成は必要である	平常時からの防災教育・研修は必要である
災害について、いろいろな角度から考えることができる	災害対応の問題を一緒に考えることができる	福祉事業所に派遣される災害派遣福祉チームは必要である
過去の災害経験を将来の減災に生かす方法を知っている	今回のWS研修は、新しいことを気づかせてくれる	地域の町会、自治会、民生委員等との連携は必要である
他の事業所の災害への取り組みを知っている	サービス等利用計画に災害時の対応を盛り込む必要がある	福祉関係団体等との連携は必要である
福祉事業所の支援計画・受援計画は必要である	災害時は、平時の組織形態のままに対応することができる	地元自治体など行政との連携は必要である。

図4 ワークショップで得られた力 - 15項目における研修前後の比較 -

経験のない障害福祉施設長など幹部職員のイメージーション力を向上させると共に、現行の防災計画における課題抽出と事業継続の観点からの見直しを試みた。合わせて、今年度の福島県及び岩手県を対象としたワークショップ研修では、ワールドカフェ方式を援用して、参加者ひとり一人の意見を紡ぎ、それを土台に参加者全員が互いに議論を深め合い、災害対応能力を向上させるとともに、障害福祉施設の事業継続に向けた集合知(総意)を引き出した。

これらの成果を元に、障害福祉施設の事業継続計画(BCP)策定マニュアル素案を見直すと共に、BCP策定プロセスに伴う施設職員研修プログラムの開発、さらには、自治体や協会などへの普及啓発に努めることが今後の課題である。

【参考文献】

- 1) 柄谷友香・鍵屋一：障害福祉施設における防災計画上の課題と事業継続計画(BCP)策定に向けた試み，日本福祉のまちづくり学会全国大会，CD-ROM，2013。
- 2) 鍵屋一・池田真紀：特別養護老人ホームにおける事業継続計画(BCP)のガイドライン作成に関する基礎的研究，地域安全学会論文集，No.13，pp.357-366，2010。
- 3) アニータ ブラウン・デイビッド アイザックス：ワールド・カフェ - カフェ的会話が未来を創る - ，ヒューマンバリュー，2007。

【謝辞】

本研究の遂行に際して、福島県知的障害施設協会、岩手県社会福祉協議会、宮

城県手をつなぐ育成会、和歌山県手をつなぐ育成会をはじめ、各会を通じて貴重な知恵と教訓を提供いただいた障害福祉施設の関係各位には、多大なるご協力を賜りました。ここに記して心より御礼申し上げます。

E . 研究発表

1 . 論文発表

1) 柄谷友香：東日本大震災後の地域・生活再建を支える「中核被災者」の役割と可能性 - 陸前高田市の自主防災組織による避難所運営課題を事例として - ，総合学術研究論文集第12号，名城大学総合研究所，CD-ROM，2014（査読有）。

2) 柄谷友香・鍵屋一：障害福祉施設における災害対応上の課題抽出と事業継続計画(BCP)策定に向けた実践，日本福祉のまちづくり学会論文集，掲載決定（査読有）。

3) 田中聡・重川希志依・佐藤翔輔・柄谷友香・河本尋子：名取市における借り上げ仮設住宅に居住する被災者の再建過程に関する一考察，地域安全学会東日本大震災連続ワークショップ in 大船渡 2013 No.2，2013（アブストラクト査読有）。

4) 木村周平・杉戸信彦・柄谷友香編著：災害フィールドワーク論，古今書院，2014（発刊決定）。

2 . 学会発表・講演等

1) 柄谷友香・鍵屋一：障害福祉施設における防災計画上の課題と事業継続計画(BCP)策定に向けた試み，日本福祉のまちづくり学会全国大会，CD-ROM，2013年8月。

2) 柄谷友香：社会調査演習（エスノグラフィ教材を用いた災害対応訓練）,ふじのくに防災フェロー養成講座,静岡大学, 2013年9月.

F. 知的財産権の出願・登録状況（予定を含む）
特になし。