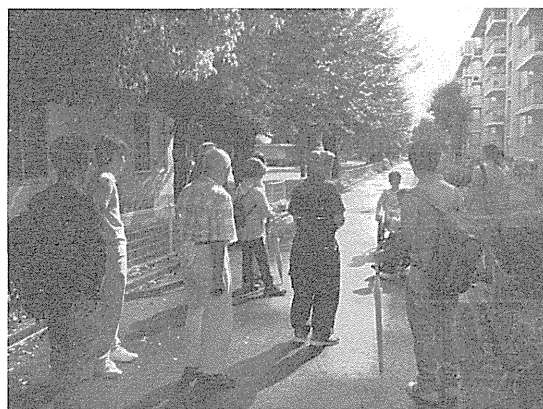


(3) 防災訓練への参加

自主防災組織代表に訓練前日に第一著者から挨拶の電話をした際には、「地域住民は何を手伝えれば良いのか」を聞かれ、「初めてなので、障害者本人も何を依頼して良いかわからない。今回は、学生が介助を担当し、地域住民に何をさせていただきたいかを明らかにしてから、来年、地域住民へのお願いをしたい。」と伝えた。

防災訓練当日は、町内会の集合場所（集会所）あるいは、自宅の前の広場に学生は待機し、訓練会場まで同行することとした。一例では、自宅前の広場に集合時間に現れないため、自宅のベルを押したが応答がなかった。この例では、参加者は自宅まで学生が来ることを予想していなかったために応答しなかったと推測される。自宅から同行したのは、平時には一人で移動できても、災害時には道路状況が変わっている可能性もあるため、どのように移動しているのか、災害時の移動の危険の確認をするためであった。



町内会の集合場所では、町内会員との会話はあったが、往復と小学校に移動してからは会話場面は見られなかった。



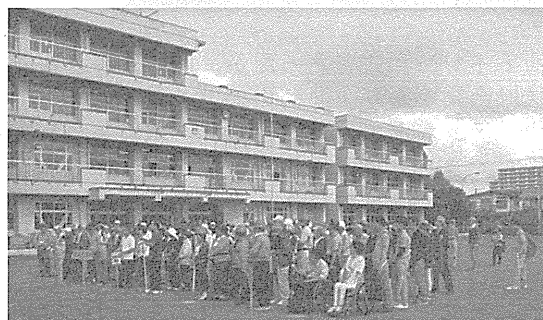
前夜からの雨のための地面のぬかるみやみずたまりについては、参加者からは「車椅子

を漕がなくてよかったので、ぬかるみや段差も楽に進むことができました。たまには、人に押しってもらうのもいいと思った(Sh)。」と回答され、介助者からは「足元が悪く、水たまりや地面のぬかるみを避けて注意して誘導する必要があった。」と回答された。

また、参加者のからは地域住民からの介助についての感想もよせられた。「自宅の隣の棟に住む知人から、防災訓練終了後に市営住宅の集会所に戻って来た時に、『車椅子を押してみたかった』と聞き、こんな機会でないで車椅子を押す機会がないため、次回に生かせたらいいと思った。この知人は、平成26年2月の大雪の時に自宅前のスロープから駐車場迄、雪かきをしてくれた(Sh)。」



見た目ではわからない小さな段差もあり、ここでは、後ろ向きで上がった。



訓練参加者は全部で150名程度であった。訓練では、前日の電話の内容が誤解されたことが介助者から以下のように報告された。「国リハ班として特別参加という説明があったために、町内会と別枠で並ぶことになり（写真の一番右の列）、住民は担当者がいるなら手出しは無用とってしまったようであった。次年度は、今回、抽出した補助事項を町内会に依頼することが望まれる。炊き出しの分配も初めは受けられなかったが、町内会

から提供された。」ただし、「チーム並木8として参加したため、障害者の存在を他にアピールできた。」「町内会の数名の方が気を配り、こまめに誘導の声掛けや配給物の提供をしてくださったので、訓練は円滑に進んだ。」という回答もあった。



防災訓練進行表 スケジュール

8:45	各自治会 会場集合
9:00	参加自治会 紹介 並木 会長挨拶 参加関係者紹介 所沢市代表者挨拶
9:10	避難者名簿作成訓練
9:15	初期消火訓練 消火器による消火訓練
9:35	救出・救護訓練 三角巾等による応急処置 心肺蘇生処置
10:10	給食訓練 アルファ米による炊き出し訓練
10:30	講評
10:35	訓練責任者挨拶
10:40	解散



訓練の参加方法については、介助者から5点、参加者から2点の課題が指摘された。介助者からの課題は「訓練は見るだけになってしまった。」「視覚障害の参加者はずっと立ちっぱなしだった。」「水分補給など相手の体調に気を遣えなかった。」「見学の時には、チーム並木8だけで固まらずに、町内会の人に声をかける努力をすべきであった。」「弱視の人は、広い校庭の中で、全体の中でどこにいるのか、どこで何か起こっているのかがわからなかったようだったが、うまく説明できなかった」「防災訓練のプログラムに、非常時における介助方法の紹介があると交流機会ができるのではないか？」であった。

参加者から報告された課題は「AEDの機械は、音声で操作を指示するため、聴覚障害者は使用が困難であることに気付いた。」

「家族が町内会の役員として訓練に参加したために、介助者がおらず、参加できなかった。近所の人に手伝ってもらおうのが実際の時には必要だが、平時にも事故を起こすといけないので、外出をするのを我慢している。ボランティアを依頼したことはない。」が訓練後の防災勉強会で語られた。これらの課題に対して、防災勉強会では、「実際の時には、近所の人に手伝ってもらわないといけないので、日ごろから自然に声をかけあう付き合いをしたい。」「県営住宅では、お花見をしている。これを継続したい。」という案が出た。

(4) 次年度、町内会に依頼したいこと(案)

チーム並木8での防災訓練への参加の結果、次年度の防災訓練で町内会に依頼したいことが7つ挙げられた。

- 1) 集合場所(自宅近くあるいは集会所)から会場までの誘導[車いすを押す、視覚障害者の誘導]
- 2) 会場入り口からの誘導[車いすを押す、視覚障害者の誘導]
- 3) 見学する場所の提示(視覚障害者に)
- 4) 文字表記の読み上げあるいは事前の情報提供(視覚障害者に)
- 5) 音声アナウンスの筆記(ろう者に)
- 6) 帰路の誘導
- 7) 障害者に対する介助方法の紹介をする時間を防災訓練中にとること

4. チーム並木8の活動案

地域防災訓練への参加後の勉強会では、今後の活動が話し合わせ、以下の4つの案が出た。

(1) 所沢市の障害者週間で活動報告ができる機会を探る

(2) 近隣の学校生徒(所沢中央高校、中央小学校)に協力を要請するための介助講座を出前する。社協のボランティア講座に登録する

(3) ボランティア組織による総合教育に当事者モニターとして参加する

(4) 会場に弱視者用の誘導の印を付けるとしたら、どうしたらいいか検討する(点字ブロックに代わる、ライン、あるいは、事前に全体の見取り図を弱視者に情報提供する)

このうち(1)は実現させた。展示したポスターを図に示す。

D. 考察

同じ地域に住む障害者がグループで防災活動を行う例は、北海道の社会福祉法人である浦河べてるの家が10年前に開始した。一住民として町内会に支援を要請するのは抵抗感が大きい、集団として、助け合ったり、要望を出す例として、この2者の試みを、今後、全国で活用できるかを考えるために、ここでは、浦河べてるの家の防災活動とチーム並木8の防災活動を比較する。

(1) 類似点

防災勉強会、地域の避難訓練への参加、活動の対外的発表、交流を重視する点では、浦河べてるの家とチーム並木8は似ている。対外的発表は、同じ研究者チームが支援していることも一因と考えられる。

(2) 相違点(基盤と障害種別)

浦河べてるの家は、法人のグループホーム、作業所、共同住宅などの活動拠点において、防災活動以外に居住と就労という2つの基盤活動を持つ。また、基盤活動の支援者が防災活動にも関与している。さらに、障害種別は精神障害が基本である。

これに対し、チーム並木8では、同じ町内に住む障害者が新たに防災のために組織を作っており共通基盤には欠ける。立ち上げ時の支援者は、研究者と学生であり、常時、構成員と関わりがあるわけではない。しかし、A

氏などの構成員の呼びかけで、町内会長、市民活動のリーダーが、順次、活動の支援に加わった。また、障害種別は、肢体不自由、視覚障害、聴覚障害と身体障害の複数の種別にまたがっている。同じ避難所を使う障害者であれば、新たな障害種別であっても制限はないと推測される。

(3) 相違点(自主避難訓練)

浦河べてるの家は自主避難訓練を活動拠点ごとに年2回行っている。これは、浦河での最大の危険が津波であり、まず、高台に避難して命を守ることから防災活動を開始したからである。

チーム並木8では、すでに、介助者への教習は実施した。地域防災訓練の参加以外に、具体的に何を優先して行うかは、今後の活動案として次年度に検討されると考えられる。

(4) 相違点(年齢)

浦河べてるの家は、構成員の年齢層が20歳代から70歳代である。支援者も20歳代から60歳代までである。これに対して、チーム並木8では、立ち上げ時の構成員は全員が50歳以上であり、高齢化が課題と推測される。

E. 結論

・同じ地域に住む障害者が防災のための組織を立ち上げ、構成員と支援者を拡大しながら、地域防災訓練への参加、市内での活動発表を実現した。

・優先課題を何にするかは、今後の課題である。

F. 健康危険情報

特になし

G. 研究発表

1. 論文発表
なし

2. 学会等発表

1. チーム並木8(所沢市並木町8丁目)、荒幡町自主防災会、新所沢東連合町内会、パンダナ作成委員会、緑町けやきの会、よつばくらぶ、マルチメディアデイズ所沢、ふれあい、北村弥生、所沢市における障害者の防災対策活動、所沢市障害者習慣作品展示会、2014.12.所沢。

所沢市における障害者の防災対策活動

チーム並木8(所沢市並木町8丁目)、荒幡自主防災会、新所沢東部地区自治連合会、バンドナ作成委員会、緑町けやきの会
よつぱくらぶ、所沢マルチメディアデイズ、ふれあい、北村弥生(国立障害者リハビリテーションセンター研究所)
kitamura-yayoi@rehab.go.jp http://www.rehab.go.jp/ri/fukushi/ykitamura/kitamurayayoi.htm

所沢市地域防災訓練への参加:ちょっとした工夫と協力でクリアできます! 自分から動くことで、地域や市役所からの協力が得られました

背景:障害があるために防災訓練に参加できない場合がある
→参加できる方法を探して試そう! 知ってもらおう!
・防災訓練は、実際の避難とは状況が違うけれど、地域の人に障害の状態や介助方法を見てもらう機会になる。
・地域の人に、ちょっと手助けしてもらおう方法や地域活動への参加方法を探していこう。

視覚障害

- ・自宅から避難所まで一人で歩けない
- ・会場の様子がわからない
- ・デモンストレーションが見えない



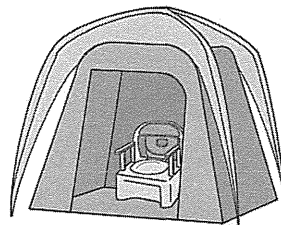
視覚障害者はガイドヘルパーに自宅まで迎えに来てもらって参加。来年は、近所の人と一緒に移動したいです。会場の建物配置とトイレの構造を確認した。訓練の多くは見えないとわからないので工夫が必要。(中央小)

発達障害・精神障害:

- ・一人の空間がほしい
- ⇒一人用テント、ヘッドホン等の使用を町内会に事前に相談できるとベスト
- ・訓練に参加しにくい
- ⇒スタッフとして役割を持つ



車いす:和式トイレ、仮設トイレ、狭いトイレは使えない
⇒ 災害弱者用トイレ+介助、介護用トイレ+テント+介助

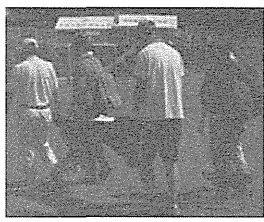


災害弱者用トイレを8町内会長で事前に組 介護用トイレとテントでも、なん
み立て訓練。組み立て時間40分、置く場 ときはなりそう。
所、照明、掃除用具の準備も必要。介護ト
イレよりも安定性が良かった。カーテンの
開け閉めに介助が必要。(美原小)

聴覚障害:アナウンスが聞こえない⇒筆記すればいい!
⇒力仕事等は協力できます!



画用紙に訓練スケジュールを書いておいて、当日、追加を記入した。2年目は、自主防災会が画用紙とマジックを用意してくださいました。(荒幡小)



担架に乗っているのも運んでいるのも、ろう者です。右の黒い服は手話通訳者。(荒幡小)

知的障害者:

- ・訓練の意味がわからない
- ⇒事前の説明
- ・飽きてしまう
- ⇒レクリエーションの小物(シャボン玉、防災ゲーム等)

体育館の入り口に3段階階段がある⇒2~4人で持ち上げられる!



平成24年度は園リハスタッフ(黄色Tシャツ)が車いすを持ち上げた。黒Tシャツは、てきぱき手伝ってくださった市役所職員さん。(美原小)



平成25年度は、町内会長の調整を得て、町内会の人に手伝っていただいた(美原小)

当事者発信の防災学習会:チーム並木8

開催	議題	人数 (会場は並木まちづくりセンター)	合計
26年		肢 視 聴 体 覚 覚	
3月	課題共有	5 3 0	8+3
7月	訓練日介助者への研修	1 3 0	4+13
8月	訓練参加についての確認	2 3 0	5+1
8月	地域防災訓練	2 4 1	7+7
9月	防災訓練振り返りと今後	2 2 1	5+4
11月	障害者週間展示準備、次年度計画		

障害当事者のための防災マニュアルの開発と評価(五里江陽子、所沢マルチメディアデイズ、北村弥生)



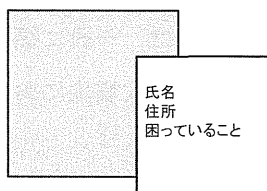
- ・これらを教材にした訓練を開発予定。協力者募集中。
- ・リーフレットは、平成24,25年度の地域防災訓練(美原小)では、参加者に配布。東京都が原案を作ったヘルプカードも各自で準備してほしい。

聴覚障がい者災害時援助用バンドナ: バンドナ作成委員会



・所沢市聴覚障害者協会、所沢市登録手話通訳者連絡会、所沢市登録要約筆記者連絡会、所沢手話サークル、要約筆記「つし」が市役所障害福祉課の同席のもとに、派遣事務所が事務局となり作成しました。避難所備蓄倉庫にも配備予定です。
・聴覚障害者、手話通訳者、要約筆記者は「耳が聞こえません(紫)」「手話ができます(ピンク)」「筆談ができます(紫/ピンク)」を外にしてつけます。
・着け方によっては文字が見えないこと、わかってもらっていいかわからない人が多いこと等の課題も、防災訓練で着用して明らかになりました。

安否確認の黄色いハンカチ:緑町けやきの会



・緊急時、無事なら黄色いハンカチを玄関の外につるす、依頼したいことがあれば、紙に書いて、玄関につるし、近所の人かボランティアに渡す。
・平成25年度の防災訓練で緑町町会の参加者に配布した。新所沢まちづくりセンター主催のまちづくり協議会でも取り上げ、市の予算を得て、新所沢地域の自治会町会で配布を検討中。

それぞれの活動にあたっては、所沢市障害福祉課様、危機管理課様のご協力をいただきました。ここに、感謝いたします。

厚生労働科学研究費補助金（障害者対策総合研究事業）

「障害者の防災対策とまちづくりに関する研究」

平成 26 年度 分担研究報告書

障害（児）者の個人避難計画と避難所における

配慮ガイドラインの作成

東日本大震災における町内会による福祉避難室機能

～宮城県仙台市中野栄学区の場合～

研究代表者 北村弥生 国立障害者リハビリテーションセンター研究所 室長

研究分担者 河村 宏 NPO 支援技術開発機構 副理事長

研究協力者 間宮義雄 宮城県仙台市宮城野区中野栄学区町内会協議会防災対策本部委員

半澤宏明 宮城県仙台市宮城野区中野栄学区町内会協議会防災対策本部副委員長

谷岡正義 宮城県仙台市宮城野区中野栄学区町内会協議会元会長

研究要旨

東日本大震災において、仙台市の学区町内会協議会がコミュニティーセンターで福祉避難室を開設・運営した実践について、面接法による調査と実践場所の視察により、以下のことが明らかになった。1) 指定避難所である小学校に隣接するコミュニティーセンターに災害発生日から 16 日間に亘り、要援護者と付き添い者を 1 日最大 150 名程度避難させた。付き添い者は要援護者の半数であった。2) 福祉避難室の設置については、事前に研修等での情報収集をするとともに、開設時から医師・看護師・ボランティア（給食、傾聴、運営）を手配した。3) 開設 4 日目の避難者数は多い順に、内部障害者、視覚障害者、肢体不自由者、子ども、要介護者、独居高齢者であり、開設 10 日目の避難者数は多い順に、内部障害者、要介護者、視覚障害者、肢体不自由者、独居高齢者、子どもであった。4) 避難所の収束にあたり在宅避難者の支援チームが作られ、自宅への給食と支援者への心のケアの研修が行われた。5) 震災後に、地域の連携の強化、人材発掘と機材の整備などが行われた。これらの結果から、地域における福祉避難室機能の実現には下記が有効であるが示唆された。1) 事前の環境整備、2) 医療・給食・運営スタッフの確保と心のケアも含めた準備、3) 在宅者への支援確保。

A. はじめに

障害等の理由により災害時に特別な配慮を必要とする人のための避難所は、一般に福祉避難所と呼ばれる。阪神・淡路大震災におい

て、一次避難所で肺炎を起こすなどで体調を崩した高齢者のための静養場所が必要とされたことがニーズが認識された発端であり、福祉避難所構想の初出は、阪神・淡路大震災後

に発足した厚生省「災害救助研究会」が平成8年5月にまとめた報告書「大規模災害における応急救助のあり方」であるといわれている。「福祉避難所の設営・運営ガイドライン」(厚生労働省, 平成20年)には、一次避難所の中に福祉避難室を整備することも勧められている。しかし、福祉避難所及び福祉避難室の具体的な整備と運営に関する記載は見あたらない。そこで、本稿では、東日本大震災において、一次避難所である小学校に隣接したコミュニティーセンター(公民館)で福祉避難室が機能した例を紹介し、今後の福祉避難室の設置と運営に有効な要件を明らかにする。福祉避難室は一次避難所と同じ災害対策本部が設置・運営にあたったため、一次避難所の設置と運営についても概要を紹介する。

B. 方法と対象

災害時の要援護者支援に対する宮城県仙台市宮城野区中野栄学区町内会協議会の取り組みについて、平成25年10月に中野栄学区防災対策本部委員A(80歳代前半)に約2時間の講演を依頼し、ICレコーダーで録音して、講演の逐語録を資料とした。さらに、講演内容の詳細に関して追加資料を得るとともに、面接法による調査を行った。追加資料作成は他の防災対策委員にも協力を得た。Aは、長女(40歳代)には知的障害があったこと及び過去に知人が自死したことから、50歳代の時に仙台市の大学院に社会人入学して社会福祉を学んでいた。また、定年退職後、地域の精神障害者の家族会の支援を行うとともに、傾聴講座の受講や地域の「あそぼう会」に参加

していた。

また、福祉避難室として機能したX地区コミュニティーセンター(以下、Xコミュニセン)を訪問し(平成26年4月)、環境を確認した。

本研究は、国立障害者リハビリテーションセンター倫理審査委員会の承諾を得て行った。発表原稿は、調査対象者に固有名詞の表記を含めた内容の確認を依頼し、指摘された修正を加えた。

2. 情報提供者Aの経験

情報提供者Aは、東日本大震災では、Aの自宅は半壊した程度であったが、妻と長女とともに福祉避難所に避難し、家族で他の避難者の支援にあたった。妻は知的障害と精神障害の地域活動に参加しており、車椅子利用者の介助やトイレ掃除を担当した。長女は、高齢者の困難を運営組織に伝達した。入浴は知人の家でもらい湯をしたり、仙台市内の銭湯を利用した。災害発生1日目と4日目には、Aは避難所運営のために宿泊した。福祉避難室に避難した要援護者の中には、知己のある視覚障害者と精神障害者がいたが、Aが経験したことのない障害や状態の要援護者もいた。

C. 対象地の概要

対象地の背景情報をインターネットで、仙台市と福祉避難所をキーワードとして検索し、整理した。情報に漏れがあると推測されるが参考資料として掲載する。

1. 仙台市、中野栄学区の概況

仙台市は宮城県中央部に位置する政令指定都市であり、5区からなる。面積785.85Km²、

人口 107 万 3 千人（平成 26 年 10 月現在：仙台市政だより 11 月号）、高齢化率 20.1%（平成 25 年 3 月現在）である。

仙台市の要援護者の候補となる障害者数は身体障害者手帳所持者 31,688、療育手帳所持者 7,314、精神障害者手帳所持者 7,889、要介護認定者数 23,040、4 歳未満の乳幼児数 45,907、外国人数 4,865（平成 26 年 3 月 31 日）で、合計 120,703 は総人口の 11.2%であった。

宮城野区は仙台市の沿岸北部に位置し仙台中港を擁する。面積 58.1Km²（5 区中 4 位）、人口約 19 万人（同 4 位）、人口密度 3,320 人/Km²であり、人口昼夜比 111.9%（同 2 位）である。しかし、東日本大震災後でも、宮城野区の要援護者名簿登録者は 1650 名 0.86%（H25.3）と要援護者候補者の約 1 割の登録率に留まったが、町内会による名簿の受け取り率は 87.4%であった[1]。

中野栄学区は、沿岸部からは 2 Km 内陸で、地区内の中野栄駅は仙台駅から JR 仙石線で東に約 20 分の距離にあり、昭和 56 年に地域住民の請願により誕生した。同学区は 7 町内会から成り、4000 世帯、人口約 9,600 人である。一次避難所である X 小学校は中野栄駅から 5 分の距離に位置し、隣接した X コミュセンには児童館が併設される。児童館は、午前中は乳幼児親子の交流と遊びの場として、午後は小中学生の遊び場として機能する。小学校を含む地区の連携は活発で、平成 18 年の 6 月から、子どもたちの登下校の安全確保に「中野栄みまもり散歩隊」の学校すべてのティアド防犯巡視員として 100 名近くの地域住民が登

録している。また、平成 3 年から始まった地域と学校との共催の運動会、栄フリーマーケット、夏祭り、コミセン祭り、児童館祭り、防災訓練などの各種の催しへの地域住民の参加率も増加していた[2]。

2. 仙台市における災害時要援護者支援

2. 1. 東日本大震災前

東日本大震災前には、仙台市における災害時要援護者支援に関する活動として、要援護者の登録、災害時要援護者支援マニュアルの策定、町内会単位での防災マップの策定、「地域で備える災害時要援護者支援の手引き」作成（平成 20 年）、「仙台市災害時保健活動実務マニュアル」作成（平成 21 年 3 月）などがあり、各区の防災実施計画の中で保健福祉センターが避難所開設及び運営の中心と位置づけられていたが、すべての保健福祉センターで福祉避難所機能が実現したわけではなかった[3]。

仙台市精神保健福祉総合センターでは、災害時の地域精神保健福祉活動のために、下記の 5 種類のガイドラインならびにマニュアルが整備されていた。仙台市災害時地域精神保健福祉ガイドライン、災害時メンタルヘルス支援マニュアル（専門職員用、一般職員用、携帯用）、こころのケア活動実務マニュアル、災害時地域精神保健福祉活動における赴任準備マニュアル～外部応援職員用～、精神保健福祉総合センター 災害時所内運営マニュアル。また、仙台市は老人福祉施設など 52 カ所を福祉避難所に指定し、約 4,000 人に対応できると推定されていた[4]。

2. 2. 東日本大震災時

東日本大震災では、仙台市は3月12日から15日までに、避難所で過ごすのが難しい高齢者や障害者が避難する「福祉避難所」を市内の高齢者施設9カ所、障害者福祉センター2カ所に設置し、計47名を受け入れた。受け入れ側にも被害があったことから推定値の収容にはいたらなかったと報道された[4]。（「河北新報」平成23年3月16日（水））また、人工呼吸器利用者や腎臓透析患者など、電気が必要な医療機器の利用者を、仙台市は優先して対応したことが報告された[3]。

ただし、東日本大震災後に作成された仙台市避難所運営マニュアル事前準備解説編にも、「福祉避難所に入るには、指定避難所などで、ケアが難しい人を保健師らが市に報告し、受け入れ側と調整した上で決定されることが必要で、福祉避難所に直接行って利用することはできない」と記載され、一次避難所における福祉避難室に関する記載はなかった[5]。

2. 3. 小地域福祉ネットワーク活動

仙台市社会福祉協議会では、小地域福祉ネットワーク活動として、小地域ごと（地区により地区社協全体のエリアや単位町内会のエリアなど様々に設定）に、地域で寝たきり高齢者、一人暮らし高齢者または障害者など、地域で支援を必要とする人やその家族などが安心して暮らせるための活動の助成を行っている。地区により体制や活動は異なるが、地域の社会福祉協議会（地区社協）が中心となり、町内会、ボランティアなどの参加、協力を得

ながら、安否確認活動（訪問、声かけ、電気の消点灯や新聞受けなどのさりげない見守り）、日常生活支援活動（ゴミだし、買い物、草取り、通院付き添い、雪かきなど）、サロン活動（地域の高齢者、子育て中の親子、障害者などの交流や仲間づくりの場）、連絡調整会議、調査、福祉マップづくり、研修、広報活動などが行われている。中野栄学区でAが参加した小地域福祉ネットワーク活動には、他に、「こころの健康づくり」があり、福祉避難室運営において、支援者の協力体制と要援護者の把握に貢献した。

D. 結果

1. 中野栄学区における東日本大震災前の災害時要援護者支援準備

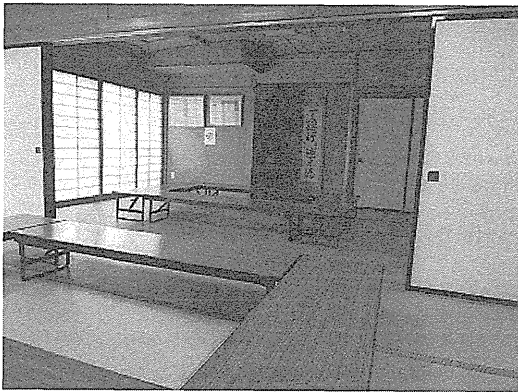
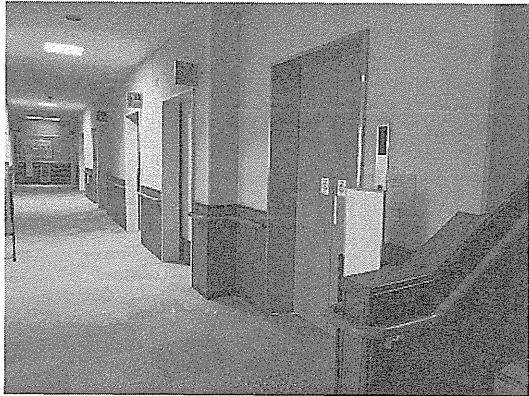
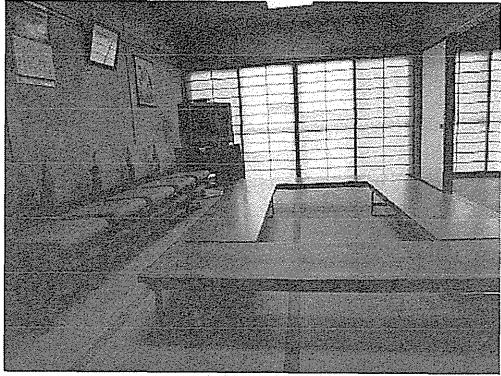
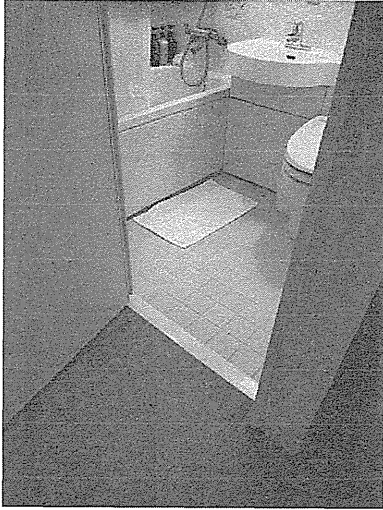
X学区町内会は、東日本大震災以前から、防災に関する積極的な取り組みを行っていた。例えば、毎年、防災総合訓練や防災教育を小学校教員、PTA、行政を含めた地域全体で行った。参加者は町内会あたり40名程度、全部で200名程度であった。平成22-23年度は「宮城野区安全安心街づくり活動推進モデル地区」に指定され、宮城県沖地震に備え、平成22年4月に「大規模災害対策要領」を1ページにまとめた。分厚いマニュアルを作っても読む人が少ないと考えたためであった。同要項は、学区内のX小学校とY中学校の開設準備担当自治会、災害本部の機能、体制、役員任期の他、コミュセンに併設される児童館の利用者への対応の5項目から成る。すなわち、大規模災害発生時は、町内会長、防災本部員は本人と家族の安全を確認した後、地域の巡視を

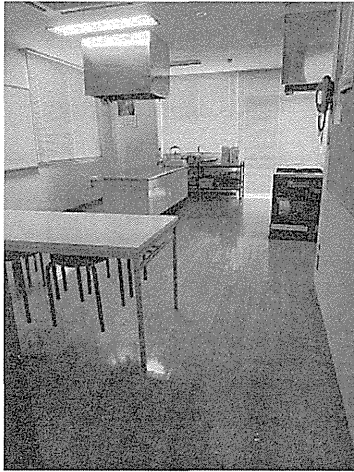
行い、2時間以内にXコミュセンに集合して、災害対策連絡本部を設置することを決めた。

福祉避難室についても、中野栄学区からAと妻を含めた6名が参加し、設置に関する仙台市での研修会（平成23年1月）、東北福祉大学吉原直樹教授らによる「福祉避難室」の講演会に参加し、災害時にはコミュセンを福祉避難室とすることを考えていた。ただし、この段階では、「福祉避難所」の考え方について、社協、育成会、行政等から事例の紹介や指定状況の説明があるのみで、具体的な実施についての準備はなされていなかった。そこで、Aは、個人的な地域活動でのつながりから、災害時に支援者として活動できそうな人の心づもりをしていたにとどまった。また、移動に困難がある要援護者が自宅から一時避難所である近隣の公園まで移動する際に、近隣住民が支援する訓練も行われていた。他に、災害時要援護者の情報は町内会長に市役所から提供されていた。

平成15年に改装されたコミュセンは入り口のスロープ、部屋と廊下の段差解消、エレベーター、館内の点字ブロックの敷設、ひろびろトイレ設置があり、和室には高齢者用座椅子20台程度、入り口には車椅子1台とコミュニケーションボードが常備され、高齢者、幼児、障害者が使うことが意識されていた（図1）。







2. 東日本大震災の被害と避難所設営の初動

東日本大震災では、中野栄学区では、一部の家屋の全半壊、塀の倒壊、電柱が傾くなどの被害はあったが、浸水は一部に留まった。電気は震災直後から停止し、復旧は3月14日朝であった。ガス、水道もほとんどが停止し、ガスの復旧は3月31日、水道の復旧も3月末から4月はじめであった。また、隣接する沿岸部地区では、浸水の他にコンビナート群の火災があった。そのため、X小学校には、地域住民よりも隣接する沿岸部からの避難者が先に集まった。

例えば、仙台新港にあるT会社従業員300名は、地震発生の3分後に「仙台港に10メートルの大津波襲来」との情報を得て、X小学校に徒歩で全員が移動した。地区外から大人数の避難者があることを、小学校は予想していなかったが、3時30分に到着してから4時30分までに、仮設トイレの設置、毛布・飲料水・食料品などの物資運搬を手伝い、初動の避難所開設に協力した。また、学区に2つある消防団は、地震発生直後の津波広報と避難

誘導・交通整理・火事確認巡回・要支援者の救助活動・避難所開設の補助を行い、2日目を降は救出活動・行方不明者の探索・危険物の探索・電気開通に伴う火災予防広報・停電地域の防火防犯広報など幅広い活動を行った。

すでに作成されていた学区の「大規模災害対策要領」により、Xコミュセンで災害対策本部が発足したのは、3月11日16時頃、地震発生から約1時間15分後であった。災害対策本部はX小学校の避難所が閉鎖された4月9日より4日遅く、4月13日まで機能した。

X小学校の体育館の収容人数は600名であった。しかし、夜にかけて、仙台市街からの帰宅困難者が増加し、災害発生日には、3000～3500名の避難者を収容した。そのため、教室は使用しない規定であったが、4階建ての校舎の教室全てが使用された。

コミュセンと宮城野区役所との災害時優先電話は午後9時20分頃ようやくつながり、災害対策本部は避難者の状況報告と不足物資の依頼を行った。この電話は、3月13日朝には不通になった。依頼に応じて、自衛隊から、コミュセンに深夜12時にアルファ米1,000食、深夜2時40分に毛布800枚が届いた。Xコミュセンでは翌朝までガスが使え、断水はなかったことから、コミュセンの調理室は炊き出しに使用できた。また、水洗トイレは継続して使うことができた。

3月14日（震災4日目）には、X小学校に避難者自治会を発足させ、避難所のルールを決めた。小学校とコミュセンは独立に運営されたが、コミュセンで独自のルールを作る必要はなかった。例えば、発電機を利用し、携

帯電話充電コーナーを設け、管理者を当番制にして、150人分の整理券を発行し、一人15分の充電時間を提供した。他のルールは基本的なことであり、「学校の備品を勝手に使用しないこと、私物化しないこと、貴重品は手放さないこと、勝手に教室に入らないこと、タバコの吸い殻と缶の片付け」などであった。

3. 福祉避難室の設営

X小学校に隣接するXコミュセンを福祉避難室として開設し、災害発生日には最大の約150人を、1階の3室（2会議室、児童館ホール）に受け入れた。障害種別等により部屋を分けることはなかった。1階和室は消防団詰め所となったが、必要に応じて、着替え、オムツ替え、褥瘡防止のための就寝に使用した。

福祉避難室の開設準備は、災害発生日の17時頃から開始された（一次避難所開設の1時間後）。要援護者は、当初は、X小学校にも避難していたが、全員が茫然自失状態であったために配慮を受けることなく見過ごされていることに、Aが気づいたためであった。宮城野区役所に連絡が取れず判断が仰げなかったため、災害対策本部で福祉避難室の運営方法を模索した。

つまり、災害発生日の夜から、X小学校への避難者の中から要援護者と思われる人たちに声をかけ、付き添い者も一緒にXコミュセ

ンに移動を促した。一方、Xコミュセンにいた健康な人たちには、X小学校への移動を依頼した。一旦、Xコミュセンに落ち着いた人から小学校への移動に承諾を得ることは難しかったが、丁寧に依頼して「すみわけ」を実施した。Aは、災害の初めの時期は特に被災者の動揺は大きかったが、避難期間全体を通して、「明るく、おおらかに、丁寧に対応することを心がけた」と語った。コミュセンを福祉避難室にすることを公表したことにより、自発的に福祉避難室に移動する人もいた。一方、福祉避難室に行くことを断り翌日には避難所（小学校）を去った知的障害児と親、福祉避難室に入れずに車中に留まった知的障害児者・発達障害児者・精神障害者もあったことをAは課題だと指摘した。

表1に福祉避難室における避難者数の推移を、表2に避難者の内訳を示した。災害発生日には、避難者数は出入りが激しかったため、正確には把握できなかった。医療ケアを必要としたり、周囲に迷惑をかけると自発的に福祉避難室を退去した者もあったという。例えば、酸素ボンベを持ち込んだ人は翌日自宅に戻り、腎臓透析者は3日目に病院の移動した。電気がなくパソコンやコピーを使えない中で、2日目にはAが手書きの簡易名簿を、4日目には支援スタッフが個別に面談して避難者カードを、10日目には世帯単位の避難者カードを作成した。

表1 東日本大震災発生後の福祉避難室避難者の数

月 日	避難者の内訳			備 考
	人員	(男性)	(女性)	
3月11日(当日)	130～150名	—	—	出入りや、移動が激しく把握できず
12日(震災2日目)	125名	(59名)	(66名)	支援スタッフが簡易名簿作成
14日(震災4日目)	60名	(27名)	(33名)	元看護師が避難者カードの作成
15日(震災5日目)	53名	—	—	
16日(震災6日目)	40名	—	—	
17日(震災7日目)	35名	—	—	
20日(震災10日目)	24名	(12名)	(12名)	世帯単位の避難者カード作成
21日(震災11日目)	18名	—	—	
22日(震災12日目)	13名	(7名)	(6名)	6世帯
26日(震災16日目)	0名	—	—	中野栄コミュニティセンター閉鎖 (朝食後)

表2 福祉避難室への避難者の要援護状態の詳細

区分		3月14日(震災4日目)			3月20日(震災10日目)			特徴
		当事者	付添人	計	当事者	付添人	計	
高齢者	(1)一人暮らしの高齢者	3名	2名	5名	1名	1名	2名	緊急事態の対応が難しい 寝たきりで他人の介助が必要
	(2)要介護の高齢者	4名	4名	8名	4名	3名	7名	
	小計	7名	6名	13名	5名	4名	9名	
身体障害者	(1)視覚障害者	5名	1名	6名	3名	0名	3名	視覚による知覚が困難
	(2)肢体不自由者	5名	3名	8名	3名	2名	5名	自力走行が困難 (車いす利用)
	(3)内部障害者	9名	5名	14名	4名	1名	5名	補助器具や薬の投与必要
	小計	19名	9名	28名	10名	3名	13名	

知的障害者	1名	1名	2名	0名	0名	0名	緊急事態の認識が不十分
精神障害者	2名	2名	4名	0名	0名	0名	精神動揺が激しい
乳幼児・児童	5名	2名	7名	1名	1名	2名	養護が必要
妊産婦	1名	0名	1名	0名	0名	0名	素早い避難行動が困難
体調不良・精神不安定	3名	2名	5名	0名	0名	0名	ストレスからくる心身不調
合計	38名	22名	60名	16名	8名	24名	

4. 福祉避難室における医療支援

東日本大震災以前の仙台市の規定では、福祉避難室の開設には、行政の許可と専門の医療スタッフ、医療備品、環境の整備が必要としていることは、市による研修により災害対策本部の役員は知っていた。行政との連絡はとれない状態であったが、避難者の中の看護師資格をもつ臨月の妊婦が、福祉避難室のスタッフを引き受けたことから、災害対策本部は独自に福祉避難室の運営を行うことを決めた。この妊婦は2日目には退去し、4日目午後、Aの知人の紹介で、近隣に住む元看護師が交代した。学区内の内科診療所医師は、災害発生初日から閉鎖まで、毎夕、福祉避難室を訪問し、診療を行った。

福祉避難室には、仙台市内で最も避難者が多かったX小学校に派遣された医療者が立ち寄った。例えば、2日目夜に日本赤十字医療団が、9日目には山形県治療チームが来館し、相談は多くあったが不安の訴えが多く、重篤な医療ケアが必要な者は早期に退去していた。看護師も、避難者に寄り添うことが求められた。ただし、「災害発生後1週間目以降から、

(避難者に)心身の不調者が目立った。その原因は、避難所生活及び人間関係で、持病が悪化したり、ストレスがたまったりしたため。」と、Aは記録した。救急車などで病院に搬送された避難者は、2日目(高齢者1名)、6日目(高齢者1名、児童1名)、7日目(高齢者1名)、10日目(高齢者2名)にあり、理由は嘔吐、便秘、腹痛、下痢であった。6日目には、高齢者の常用薬がなくなり、医療センターに問い合わせ、入手した。

5. 福祉避難室における非医療支援人員

福祉避難室における非医療支援は、災害対策本部による夜勤を含む管理と運営、給食、介助補助に大別され、常時、5～6名が担当した。災害対策本部は、福祉避難室における全ての活動の調整を行い、対策本部委員の個人的な地域ネットワークから協力者を得て、傾聴、介助、トイレ掃除、名簿作成を行った。朝夕には避難者に対して、挨拶と情報発信を行った。夜間の管理・運営は、町内会長など地区役員で、初日は5名、2日目から11日目は2名で担当した。

傾聴と声かけは災害発生日からニーズが高く、地域の傾聴の講座受講者3名を核に合計約20名が協力した。トイレ掃除と介助は家族介助者と地域の協力者が実施した。避難者同士は助け合う場面も多かったが、避難者間の不適切な発言により避難所を去った家族もあった。一部屋に一人の取りまとめ役の配置等、予防策の準備の必要性がAからは述べられた。

食事の支度は、災害発生日の午後10時に、Xコミュニセンに駆けつけた地域の主婦に、コミュニセンに備蓄してあったアルファ米で夜食の作成を依頼し、要援護者に提供した。2日目早朝も、X小学校教員と近所の主婦でアルファ米2000食分を、おにぎり3000個にして、X小学校とXコミュニセンへの避難者に提供した。その後は、行政から提供された食事を給食ボランティアが調理し配食した。地域の回転すし屋とうどん屋に食料提供を災害対策本部が働きかけたところ、チェーン店であったためにすし飯とうどんは地区外から届けられ、避難所に提供を得た。

また、3日目と5日目には高齢者の生活不活発病の予防のためのリフレッシュ体操の指揮が地域の「あそぼう会」の会員により行われた。

災害発生日初日から、災害対策本部は学区内の防犯パトロールを行った。沿岸部ではタンク預金が多いことが知られており、津波被害後の住宅での窃盗が初期から懸念され、実際に、近隣地区ではガソリンの抜き取りや流言が問題視されたためであった。災害発生後11日目からは、X防犯指導隊とみまもり散歩隊が協力して、パトロールは強化された。

6. 避難所の収束

3月22日(12日目)には、Xコミュニセンでは、元看護師を交えて、要援護者の実情と今後の進め方、ケアの問題など話し合った。13日目の夕刻には、学区内の4避難所の合計避難者数が197名になり、避難所の整理統廃合について関係者の会議がもたれ、閉鎖に向けての準備が開始された。

同日、町内会長と民生委員が避難者支援チームを立ち上げ、災害サポーターなどの地域住民も協力した。支援チームの目的は、避難者が避難所生活から平常の生活に戻るための支援であった。具体的には、福祉避難室を閉鎖した日には、退出者の自宅に備蓄を利用して食事を届けた(6世帯14食)。また、自宅の片付けに外部ボランティアの調整を町内会で行った。

避難者支援チームは、心のケアにも注目し、3月30日には、心のケア相談室をXコミュニセン市民活動室に開設し、兵庫県の心のケアチームが個人相談を受け付けた。4月1日、12日、5月27日には、町内会長、民生委員、避難者支援チーム合同で「心のケア研修会」を実施し、毎回20名前後の参加があった。そのうち、1回目は民生委員と町内会長が20名を占めた。1回目の講師は仙台市精神保健センターの職員で、内容は「二次災害やPTSDの予防」、2回目の講師は兵庫県心のケアチームの医師であり、内容は支援者のニーズにあわせて「支援者のメンタルヘルス」であった。すでに、災害発生後2日目から、災害対策本部委員は多様な不満に直面し疲弊していたか

らであった。例えば、全壊住宅からの避難者からは「半壊住宅の人が同様に支援物資を提供されるのは不公平である」ことが、在宅避難者からは「支援物資が避難所利用者だけに限られることへの不満」が訴えられた。

7. 東日本大震災後の取組

東日本大震災の経験を踏まえて、平成24年度以降の緊急時対応に関する学区の取組は5つが回答された。

第一はコミュニティの強化として地域の行事（夏まつり、運動会、わいわいまつり）を積極的に行い、顔の見える関係づくり、地域資源の掘り起こしと結びつきの強化が図られた。

第二は人材開発で、年に2回の防災活動（防災訓練とシンポジウム等）の参加者から看護師経験者、福祉活動経験者、無線技能所持者、消防関係者など災害時に役立つ技能を持つ人材、特に、若い担い手が探索された。

第三は連絡手段・方法の確保で、共同募金の助成金を活用して、学区としてデジタルトランシーバー8基を購入し、コミュセンで管理した。X学区防災ネットワークを構築し総合防災訓練及び普段の行事で、情報交換に使用している。

第四に、X学区町内会の新しい防災マニュアル「災害時、その時・地域はどう動く」を作成し、町内会全家庭に配布し、意識を持って行動するよう呼びかけた。分厚いマニュアルを作っても読む人が少ないと考えたことから、A3用紙一枚にまとめた。

第五は、単位町内会自主防災組織の強化と

連携であった。「X地区災害連絡本部に依存するのではなく、町内会会員には足元から地域が持つ課題を解決しようとする「使命感」と課題に対し一緒に取組む「姿勢」を共通すること、町内会長には司令塔の役割の自覚が大切だ」とAは回答した。

E. 考察

1. 災害発生前の準備

福祉避難室的な機能を発揮したXコミュセンでは、「事前に準備していたこと以上のことはできなかったこと」が示されたと考えられる。

公民館等の公共施設を平時からアクセシブルに設計し、町内会の連合組織で福祉避難所の運営を準備することで、災害時には、福祉避難室として機能することを、本事例は示したと考えられる。設備がアクセシブルであったために、介助に要する人員が節約されたと考えられる。

また、医療または福祉の有資格者あるいは福祉避難所に関する知識と経験がある地域住民が、災害時に福祉避難室を開設する準備を促進したことも示された。X学区では、Aが社会福祉を専攻し、福祉避難室についての研修を複数の地域住民が受けていたこと、災害発生初日から看護師資格所持者がいたことから、要配慮者に気づき、専門性を生かした対応ができたと考えられるからである。

さらに、福祉避難室の運営に関わる地域の人材には、災害発生時には様々な攻撃的な言動が避難者から発生することにより支援者が葛藤を抱えることへの精神的な心構えの研修

も必要だと考えられる。災害発生後3週間目研修の内容は、町内会長と民生委員の求めに応じて「支援者の心のケア」であったためである。宮城県沿岸部でも、避難所に避難した民生委員が2週間で体調を崩したことが報告されているが[7]、外部からの体系的な支援が入る前の時期に、被災地に住む支援者への心のケアが必要とされていたことへの対応も準備が必要と考える。

2. 在宅避難者への支援

避難所の収束のために在宅者への支援が浮かび上がったことは注目される。ライフライン復旧後でも、避難所から自宅に帰るためには、自宅の片付け、自宅での食事の確保、買い物・通院・諸手続き、余震の不安や喪失への対応に支援が必要なためである。自宅が倒壊する危険がない場合には、ライフラインが止まっても支援体制があれば、環境の整った自宅の方が生活が容易な場合も多いことから、今後の災害時対策には、要配慮者の在宅避難を可能にする支援の準備も重要であると考えられる。

また、避難所に行かなかった在宅避難者への支援も、災害発生時から考慮することで、より公平な支援が行え、運営者の精神的な負担も減ると考えられる。東京都等では、避難所は在宅避難者も支援する災害時支援センターと位置づけられているが、具体的な運営方法を明らかにすることは今後の課題である。

3. 共助と公助の連携

本稿で紹介した中野栄地区における福祉避

難室の実践は、共助を主体ととらえたが、公助との連携も不可欠であることが示されたと考える。

公助の機能では、事前研修の開催、基本ガイドラインの策定、初日からの物資の供給、医療スタッフの派遣調整、急患への対応、介助ボランティアの派遣調整、事後の心のケア研修講師の派遣等があったからである。

福祉避難所に必要とされる機能に係る組織や活動の立ち上げや継続に公的な支援を提供することも公助の役割と考えられる。福祉避難所での支援者確保は全国共通の課題であり、災害時に地域での共助に必要な人材確保につながると考えられるからである。X学区では、Aの地域活動による個人ネットワークから必要とされる人材が集められたように見えるが、完全な個人関係でなく、傾聴講座やあそぶ会など組織からの協力である点が注目される。

文献

- [1] 鈴木綾子. 江東区議会民主党仙台市視察報告書. H25. 4.
- [2] 斉藤亘. 地域の教育力を支えとして「子どもが輝く学校づくり」を目指します.
- [3] 仙台市健康福祉局健康増進課. 平成23年度 保健師中央 会議資料、平成23年10月6日.
- [4] 河北新報
- [5] 福祉避難所の医療スタッフ：仙台市
- [6] 北村弥生、河村宏ら. 精神障害者による津波避難訓練の効果と地域住民との関係. 国リハ紀要34号：29-40. 2014.

[7] 北村弥生、本多康生ら。「東日本大震災の被災地における災害時要援護者支援：宮城県南三陸町を中心とした調査結果. 国リハ紀要 34号：19-27. 2014.

(資料1) 東日本大震災被災者支援のための視察と交流 IN 宮城

主催：浦河防災研究会

目的：被災から復興に向けての現地の取り組みに学び、特に高齢者・障害者などの防災において特別の取り組みを必要とする人々に配慮した今後の被災者支援と、各地の防災力強化の取り組みについて意見交換する。

日時：平成25年10月22日

場所：仙台市宮城野区Xコミュニティセンター

出席者：X区町内会長 T、中野栄学区町内会協議会防災対策連絡本部 Ma、Ma 夫人、NPO ソイプライム U、宮城野区役所障害高齢課 A, S、宮城野区障害支援事業所 Mi、(社福)浦河べてるの家 I,H、浦河町役場防災担当M、O、浦河町町内会長 Y、ナンシー・アナベル (インド、スワミナーサン研究財団)、加藤俊和 ((社福)日本盲人福祉委員会)、野村美佐子 (日本障害者リハビリテーション協会)、河村宏 (NPO 支援技術開発機構)、高橋競 (国立障害者リハビリテーションセンター研究所)

内容：

はじめに

I 避難所開設と運営

II 心のケア

1.自治組織

2.当事者組織

III 質疑

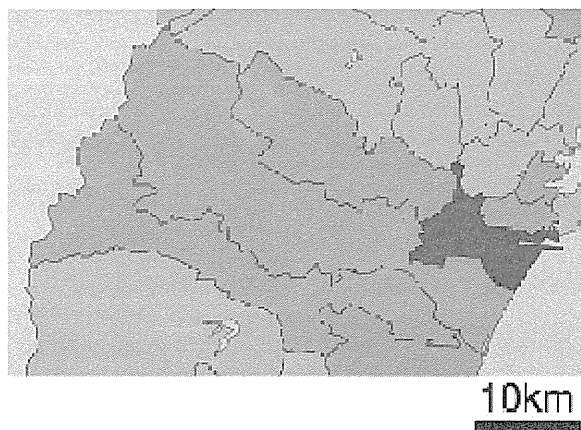


図1 青は宮城野区、水色は仙台市

はじめに

T:本日は遠方から大勢の方々が、わざわざ仙台においでいただきありがとうございます。このX小学校地区町内会は、7町内会で4,000軒、人口約9,600人です。仙台市の東部にあり沿岸部から2km離れておりますが、一部の町内まで津波が浸水してきました。また、交通機関が途絶え、ライフラインのストップ（電気、ガス、水道）など被災者のみならず、帰宅困難者が大勢殺到してきました。我々は、どう判断し、どのような行動をしたのか、そして何に気づき、何を学んだかなど、総括して次に備えるため、平成23年11月6日第一回の「防災の集い」シンポジウムを開催しました。その資料を中心に報告いたします。

河村:本日は、復興の中で大変お忙しい中、お時間いただきましてありがとうございます。地域的には北海道の南端の浦河町で、(社福)浦河べてるの家、町役場、そして自治会を中心に防災の取り組みをやっておりまして、私自身は、外から研究者としてお手伝いをさせていただくという立場です。一番最初は2003年、10年ほど前からこれまで一緒にいろんなことをさせていただいております。その中で、これまで被災したところから徹底的に交流して学ぼうということをやっております。これまでいくつか被災地を訪問させていただいて、それを地域の防災に生かすということさせていただいております。今回は東日本大震災ということで、こちらにお邪魔しまして、昨日おとといと、すでにいろんなことを学びまして、今日さらにその集大成のお話を伺えるということを楽しみにしております。どうぞよろしく願いいたします。

ナンシー:インドのスワミナーサン研究財団という研究と開発に重きを置いた組織で働いております。特に担当しておりますのは情報分野です。コミュニティーの人々への適切な情報を提供することで、適切な対策、これは災害への対策も含めませけれども、適切な防災対策ができるような情報をちゃんと伝えること、そういった活動をしております。今回、日本には学ぶために来ました。今日は皆様のしてきたことを学ぶことをとても楽しみにしております。どうぞよろしく願いします。ありがとうございました。

司会 Ma:それでは、この後のスケジュールを確認します。まず、「仙台市内X区の指定避難所および福祉避難所的なものの開設と運営」について、この資料に基づいてご説明をしていきたいと思っております。次に、心のケア活動について、区役所障害高齢課障害者支援係長からご説明をいただきそれに加えて「自治組織」のXブロック心の健康づくり研修会の報告。そして、精神障害者自助グループ高砂ございん会の行動記録アンケート調査の結果について説明をしたいと思っております。その後、総合的な意見交換をしていきたいと思っております。