

障害インクルーシブ防災
日本の経験

国立障害者リハビリテーションセンター
(WHO 指定研究協力センター)

2020年 10月

目 次

序	飛松 好子（国立障害者リハビリテーションセンター総長、WHO 指定研究協力センター長）・・・・・・・・	
第1章	はじめに	
第1節	障害インクルーシブ防災とは・・・・・・・・	3
	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）	
	河村 宏（NPO 法人 支援技術開発機構）	
第2節	本報告書の構成と意義・・・・・・・・	7
	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）	
第2章	被災からの復旧の取組事例	
第1節	2011 年東日本大震災から 2016 年熊本地震へ	
	東日本大震災と熊本地震における福祉避難所運営の経験・・・・・・・・	9
	斎藤 康隆（社会福祉法人石巻祥心会（宮城県石巻市））	
第2節	2016 年熊本地震（大学における福祉的配慮をした避難所運営）	
	減災型社会を作るために何ができるか？タイ、東北、熊本からの学び・・・・・・・・	35
	吉村 千恵（元熊本学園大学）	
第3節	2016 年熊本地震（隣接市の社会福祉法人による支援）	
	地震を超えて共に生きる・・・・・・・・	67
	三浦 貴子（愛隣館所長（熊本県山鹿市）、内閣府障害者政策委員会副委員長）	
第4節	2019 年東日本豪雨の被災と対応、残された課題	
	障害者入所施設の災害時長期避難体制整備の必要性・・・・・・・・	79
	内山 智裕、阿部 叔子（社会福祉法人けやきの郷（埼玉県川越市））、	
第3章	障害者の災害準備の取組事例	
第1節	特別支援学校における防災教育の一例・・・・・・・・	101
	東日本大震災の経験を生かした女川高等学園の取組	
	森 英行（宮城県立支援学校女川高等学園）、	
	佐藤 功一（元宮城県立支援学校女川高等学園 教頭）	

第2節 自治体と地域による取組事例

大分県別府市における誰一人取り残さない防災・・・・・・・・・・・・・・・・ 119

村野 淳子（大分県別府市共創戦略室防災危機管理課 防災推進専門員）

協力者：

菊本 圭一 鶴ヶ島市社会福祉協議会（相談支援専門員）

倉野 康彦 HUG のわ（主宰）

原田 潔 日本障害者リハビリテーション協会（企画課長）

前川あさ美 東京女子大学（教授）



本報告書で使われた地名一覧。各章の舞台になっている地名を太字で示した。

序

日本は災害の多い国である。地震、津波、火山噴火などに加え、近年では、大型化した台風や大雨など、枚挙に暇がない。事前避難、発災時避難、避難生活において障害者に対しては、障害に応じた配慮、仕組みが必要となる。日本では1995年の阪神・淡路大震災、2011年の東日本大震災の経験を踏まえ、各地方自治体は防災計画を立て、事業者はBCP（事業継続計画）を作った。しかし災害の度に避難時や避難所における障害者と健常者との協同生活上の問題などが繰り返され、仕組みのみならず、実地的な避難、避難所における工夫も必要だという認識が広まり、そのような訓練も行われている。

日本の試みを参考にそれぞれの国において障害者を含めた防災計画を考えていただけたら幸いである。

第1章 はじめに

第1節 障害インクルーシブ防災とは

国立障害者リハビリテーションセンター研究所
 障害福祉研究部社会適応システム開発研究室 室長 北村弥生
 NPO 法人 支援技術開発機構 (ATDO) 副理事長 河村宏

1 国連におけるインクルーシブ防災

インクルーシブ防災 Disaster Risk Reduction (DRR) について最もよく引用されるのは、国連防災機関 (Office for Disaster Risk Reduction) による定義「社会における脆弱性と災害リスクを最小にする要素からなる概念枠組みで、持続可能な開発の文脈上で、ハザードを避け (予防)、限局的にすること (軽減、準備) を目指す」です¹⁾。「国連防災機関」は2019年5月に「国際防災戦略事務局 (International Strategy for Disaster Reduction)」から名称を変えました。



図1 第3回国連防災世界会議開会式 (出典：外務省第3回国連防災世界会議
https://www.mofa.go.jp/mofaj/ic/gic/page3_001128.html)

国連防災世界会議 (World Conference on Disaster Risk Reduction) での採択文書を第1回から第3回まで順に見ると、「インクルーシブ防災」の対象者が明確になり、対策が具体的になる過程がわかります。第1回会議 (横浜、1994) の採択文書である「横浜戦略」では、インクルーシブ防災の対象者は、「対象となるグループ」「貧困および社会的な不利益のあるグループ」と表現されました。第2回会議の採択文書である「兵庫枠組」(神戸、2005) では「貧困層、高齢者、障害者など災害による被害を受けた弱者を支援するセーフティネット・メカニズム、及び特に子供のような災害後の弱者に対する心理的被害の緩和のため心理社会的な訓練計画を含む復興計画を強化する」と、インクルーシブ防災の対象者として障害者が明記されました。第3回会議の採択文書である「仙台枠組」(仙台、2015) では第6章で7か所に「障害」という言葉が使われました。たとえば、「政府は、女性、子供と青年、障害者、貧困者、移民、先住民、ボランティア、実務担当者、高齢者等、関連するステーク

ホルダーを、政策・計画・基準の企画立案及び実施に関与させるべきである」と記載されました。

(担当：北村)

2 障害インクルーシブ防災

インクルーシブ防災において、特に、障害に注目した場合には、障害インクルーシブ防災 (DiDRR: Disability-inclusive Disaster Risk Reduction) と表現されます。DiDRR は、2014年5月に仙台で、ESCAP、国際リハビリテーション協会 (Rehabilitation International)、日本財団の3者が共催した「第3回国連防災世界会議のためのDiDRR会議」の準備において使われ始めました。DiDRR: Disability Inclusive Disaster Risk ReductionではなくDiDRRと表記することは、アジア太平洋障害者の10年の産みの親であり、当時、ESCAPにいたSan Yuenwah氏がESCAP広報部と協議して提案しました。

(担当：河村)

3 国連防災世界会議において「障害インクルーシブ」が実現された経緯

国連防災世界会議で障害のある参加者に対して、合理的配慮が提供された経緯を紹介します。地域の防災活動が「障害インクルーシブ」であることを実現する際には、同様の努力が求められると考えるからです。まず、障害者グループは、国連で認定されている9つのメジャーグループになっていなかったため、第3回国連防災世界会議では、当初、発言の機会がありませんでした。メジャーグループは女性、子ども、農家、先住民、NGO、労働組合、地方自治体、科学技術、企業・産業から成ります。そこで、NPO法人支援技術開発機構は、公式の国連会議のプロトコルに基づいて、国連登録団体である障害者インクルーシブ防災ネットワーク (DiDRR Network)、国際障害者同盟 (International Disability Alliance)、日本財団、国際リハビリテーション協会連盟の要望書を取りまとめ、国際防災戦略事務局と同会議の議長に提出しました。その結果、議長に、「ドアを蹴破って入ってきたグループ」と称されながら、障害者グループはメジャーグループに準ずる「その他の重要なステークホルダー」として位置付けられ、上記の4団体が幹事団体として各国の障害者の声を取りまとめました。

さらに、開催国である日本政府の働きかけもあり、本会議において、障害と防災をテーマにした公式ワーキングセッションが初めて設けられました²⁾。このワーキングセッションでは、地域で暮らす重度の精神障害者集団が、自らのたゆまぬ防災訓練の成果として、東日本大震災の際に、同町における率先避難者グループとなり、自らの安全を確保しただけでなく、地域全体の早期避難を先導したという事実が発表され、障害者も地域の防災の担い手の一員であることが成果文書に記される根拠の一つとされました³⁾。この事実は、当センターが北海道浦河町において、町役場、町内会、社会福祉法人浦河べてるの家の協力を得て実施した実証的研究の成果として得られました。



図2 左：開会式のモニターには字幕が表示されているが、背景色がなく黄色文字で読みにくかった。右：障害に関する公式ワーキングセッションでロールプレイモデルにより災害時の困難を発表する精神障害の社会福祉法人 浦河べてるの家のメンバー。発表前日に、ロールプレイのリハーサルを行った。



図3 車いすで演台に上るのに、スロープを2つ設置

障害のある各国の国会議員が参加する本会議では、合理的配慮の提供を日本財団が国連に提案し、費用を助成し、実施をNPO 支援技術開発に委託しました。開会式、閉会式、DiDRRの公式セッションには、手話通訳と字幕が手配されました。杖歩行の人でも、広い会場では車椅子を使った方が便利な場合もありました。視覚障害に対しては、携帯点字ディスプレイやDAISY (Digital Accessible Information System) プレイヤー (図5) の無償提供、事前資料やプレゼンスライドの情報提供が行われました。DAISYは音声読み上げる電子図書の国際規格です。防災教材は、DAISY規格で作成することが推奨されています⁴⁾。障害がある発表者に対する旅費支援も行われました。介助者や通訳者の旅費が余分にかかるからです。



図4 障害と防災をテーマにした公式ワーキングセッションの様子。左のスクリーンに映っているのは、司会を務めたタイの全盲のモンティアン・ブントアン上院議員。この時には、字幕の背景色は青で読みやすくなった。壇上には、左から、浦河べてるの家の秋山さとこ、コーディネーターの河村宏、ブントアン上院議員、エクアドルのソニア・マルガリータ世界盲ろう者連盟代表、ソニアさんの手話通訳、ソニアさんのスペイン語通訳、ポール・ジョロゲ（ケニア共和国上院議員、杖使用）が見える。壇の下の左は国際手話通訳者（キャロル・リー、国連）、右は日本語の手話通訳者（宮澤典子、国立障害者リハビリテーションセンター学院教官）。



図5 左：携帯点字ディスプレイ、右：DAISY プレイヤー

（担当：河村）

1. UNISDR. Living with Risk: A Global Review of Disaster Reduction Initiatives. pg. 17 , 2004.
2. 本山勝寛. 「最もアクセシブル」な国連防災世界会議で仙台防災枠組採択. ノーマライゼーション5月号:44-45. 2015.
3. Inclusion builds resilience. 2015. (<https://www.undrr.org/news/inclusion-builds-resilience>)
4. 前川あさ美. DAISY版「発達アンバランスさをもった子どもと家族のために」ー新型コロナウイルスによる感染症が拡大する時期のころがまえー. 2020.
https://atdo.website/2020/05/01/0220/?fbclid=IwAR3VPXzA5jIfNKtMYKCaPKMDHm8JWSHs60_fwrku8s2TZNzcxnpCcoVXoQ

第1章 はじめに

第2節 本報告書の構成と意義

国立障害者リハビリテーションセンター研究所
障害福祉研究部社会適応システム開発研究室 室長 北村弥生

1 本報告書の構成

福祉の先進国として知られる北欧は地震・水害は稀なのに対し、環太平洋諸国は、地震・津波・風水害の発生頻度が高く、被災経験を生かした防災あるいは障害インクルーシブ防災の取り組みに関心が高まっています。特に、日本では、1995年阪神・淡路大震災以来、障害者の災害準備が不足していたことが指摘され、その後、応急的な対策の好事例は蓄積されてきました。

そこで、本報告書第2章では、被災からの復旧の好事例を紹介します。第2章第1節は、石巻市の社会福祉法人が2011年東日本大震災では被災者として福祉避難所を運営し、その経験を生かして、2016年熊本地震では公的施設に開設された福祉避難所の運営に協力した経験を紹介します。同第2節では、熊本地震の際に、大学の講堂で、障害のある大学教員らが中心に行った福祉的配慮をした避難所運営の経験を示します。同第3節では、熊本地震で被災市の隣接市に位置した社会福祉法人が、全国から支援者と物資を供給する中継を行った事例を紹介します。同第4節では、2019年台風19号で全16棟が浸水した社会福祉法人（重度自閉症の利用者約100名）が経験した約6か月間の避難生活を報告します。

また、第3章では、被災経験を踏まえて開始された障害者の災害準備のための好事例を紹介します。第3章第1節では、東日本大震災の経験から、全寮制の特別支援学校高等部で実施している避難所運営訓練を紹介します。この訓練は、日本で有名な避難所運営ゲーム（HUG）を元に、軽度知的障害者を対象に開発され、国内他地域およびタイで改変して実演されました。HUGには英語版もあります。同第2節では、大分県別府市で実施しているインクルーシブ防災の総合的な活動を紹介します。

2 本報告書の意義：地域住民と障害者の関係性を構築するための教材として

この報告書の第2章以降は講演記録から編集しました。6節のうち4節は、厚生労働省科学研究補助金事業「障害者の防災対策とまちづくりに関する研究（平成24～26年度）」、国立障害者リハビリテーションセンターの特別研究「災害時における有効な障害者に対する支援のあり方に関する研究（平成27～29年度）」「災害時の障害者支援に役立つ地域形成に関する研究（平成30～令和2年度）」（いずれも研究代表者：北村弥生）で開催した防災勉強会合計13回の一部の講演の録音をテープ起こしし編集した原稿です。防災勉強会の詳細は表1に示しました。

防災勉強会では、「障害者の災害準備」をテーマに、国内最先端の実践に関する講演と所

沢市危機管理課・国立障害者リハビリテーションセンターなど市内の関係者からの情報提供と意見交換を行いました。所沢市を中心とした障害当事者・家族・支援者・行政など関連する人が、先進事例を学び共通認識を持つ場として機能したと考えています。2018年からは、研究者が主催してきた防災勉強会は、所沢市自立支援協議会および所沢市危機管理課・障害福祉課が行う研修に発展しました。この講演録は、新しく障害インクルーシブ防災を推進するための活動を始める地域が、地域住民と障害者が共通認識を持ち関係性を構築する教材として使用することを期待して、ここに掲載します。

表1 防災勉強会（国リハ研究所）主催の実施状況

回	講師（所属：発表当時）	開催日	章節	参加人数
1	鍵屋一（板橋区役所 防災部長、障害福祉部長）	2012年1月27日		25
2	水谷真、菅沼良平（社会福祉法人 AJU 自立の家 わだちコンピュータハウス）	2012年4月23日		34
3	北村弥生（国リハ研究所障害福祉研究部） 「ひとりぼっちをつくらない！」 新所沢地域福祉活動連絡協議会主催	2012年10月1日		55
4	北村弥生（国リハ研究所障害福祉研究部） 「災害時の要援護者支援」 所沢ボランティア連絡協議会 共催	2013年1月16日		85
5	北村弥生（国リハ研究所 障害福祉研究部）	2014年3月		85
6	八幡隆司（特定非営利活動法人 ゆめ風基金）	2014年6月21日		60
7	宮澤典子（国リハ学院 手話通訳学科）	2014年8月8日		20
8	所沢市地区意見交換会	2015年3月23日		12
9	宇田川真之（人と防災未来センター研究部）	2015年7月3日		65
10	吉村千恵（熊本学園大学） サニー・カミヤ（(社)日本防災教育訓練センター）	2018年2月17日	2-2	109
11	北村弥生（国リハ研究所 障害福祉研究部） 所沢市自立支援協議会共催	2018年8月4日		65
12	斎藤康隆（(社福)祥心会） 森英行（宮城県立支援学校女川高等学園）	2018年12月20日	2-1 3-1	12
13	村野淳子（大分県別府市） としま防災女子ネットワーク共催	2018年12月21日	3-2	36

注) 国リハ：国立障害者リハビリテーションセンター

第2章 被災からの復旧の取組事例

第1節 2011年東日本大震災から2016年熊本地震へ

東日本大震災と熊本地震における福祉避難所運営の経験

社会福祉法人石巻祥心会 斎藤康隆

この原稿は、2018年12月20日（防災勉強会、国立障害者リハビリテーションセンター研究所）と2019年2月19日（Workshop for Disability-inclusive Disaster Risk Reduction at Special Elementary Schools、チェンマイ、タイ教育省）での講演記録から編集しました。

1 宮城県石巻市と被害の概要



図1 タイで公演中の著者、斎藤康隆と通訳者（右）

平成 23(2011)年東日本大震災の時に宮城県石巻市の福祉避難所で私たちがしたことと、その経験を2016年熊本地震の際に、どう活用したかについてお話させていただきます。

石巻市に面した海は親潮と黒潮がぶつかることから、石巻市は世界三大漁場である金華山・三陸沖漁場を有する全国でも有数の水産都市です。市のほぼ中央を北上川が東西に、旧北上川が南北に流れ、仙台平野の東端部は稲作を中心とした農業が盛んで畜産業も行なわれています。

人口では、石巻市は宮城県では仙台市に次ぐ第2の都市です。しかし、2017年12月現在では2011年に比べて、石巻市の人口は約2万人減って14.6万人強になりました。隣の女川町では、人口は1万人から6,000人強になりました。過去にも、この地域では地震がたくさん発生しました（図2）。1960年チリ地震、1978年宮城県沖地震があり、「地震の

後には津波が来る」という感覚は何となく頭の中に入っている人たちが多い土地です。しかし、2011年3月11日の東日本大震災の被害は想像以上に大きく、石巻市は、被災した市町村の中で、一番、死者数が多い市です。被害状況を図3に示しました。2017年12月7日現在で、死亡者3,552人、人口の2パーセントが亡くなりました。50人の知り合いがいれば、1人が亡くなっています。知り合いが1人も亡くなっていないという人に出会うのが珍しい市です。

過去の地震		過去の主な津波被害	
震度 6 強	0回	明治29年	県下の死者3,452名。津波高さ2.5m
6 弱	3回	明治30年	女川町で3mの津波。市街地で液状化発生
5 強	2回	昭和 8年	県下の死者315名。雄勝町で10mの津波
5 弱	5回	昭和13年	石巻で震度5を記録。石巻で0.4mの津波
4	32回	昭和27年	十勝沖地震。雄勝町で2mの津波
(戦後～2011.3.10迄)		昭和35年	チリ地震。石巻で死者2名。石巻で2.8mの津波
		昭和53年	石巻で震度5。重傷4名。鮎川町で0.4mの津波
		平成22年	チリ中部地震。女川町で1.4mの津波

図2 宮城県石巻市の概要

市の災害状況				
区分	死者	行方不明者	避難者	避難所数
人数	3,269	441	3,517	75ヶ所
人口対比	2.1%	0.02%	2.1%	***

(平成26年1月9日現在)

- 直後は、市内全域(60,928戸、162,822人)で停電、断水
- 浸水被害の無い地域でも、電気・水道の復旧は震災から10日以上要した。
- 4月1日現在で、避難者20,074人(避難所149ヶ所)
(最大避難者数は3月17日時点で50,758人)
- 石巻市の防災無線は、地震直後の津波被害前は機能したが、津波被害後浸水地区においての「スピーカー棟」が倒壊した地区においては、機能していない。
- 携帯電話は、震災直後から10日程度は全く使用できず電波が圏内になっても、津波被害地区は、中継施設が倒壊し、しばらく使用不能であった。

図3 東日本大震災による石巻市の被害状況

地震直後は、市内全域(60,928戸、162,822人)で停電・断水しました。浸水被害の無い地域でも、電気・水道の復旧には地震から10日以上要しました。2011年4月1日現在で、

避難者 20,074 人（避難所 149 ヶ所）。最大避難者数 50,758 人（同 3 月 17 日）でした。

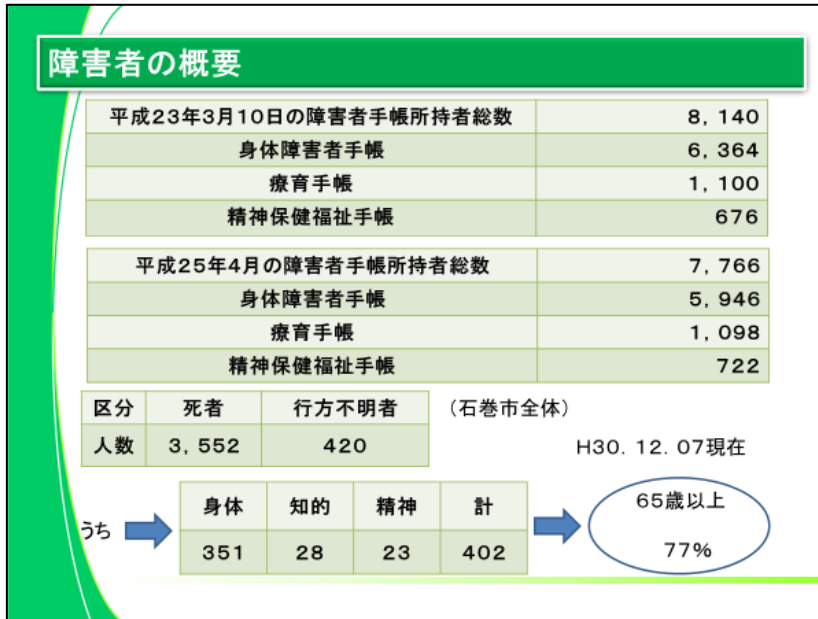


図4 石巻市の障害者数と被害者数

図4に、石巻市の障害者数と被害者数を示しました。地震が起こる前には障害者手帳所持者数 8,140 人でしたが（2011 年 3 月 10 日）、2 年後には 7,766 人に減りました。障害者の死亡数は身体障害者が多く 351 人、身体障害者手帳所持者 6,364 人の 5.5% でした。療育手帳所持者は 2.5% が、精神保健福祉手帳所持者は 3.0% が死亡しました。障害者手帳を所持する死亡者の 77% は 65 歳以上でした。

2 私の被災体験

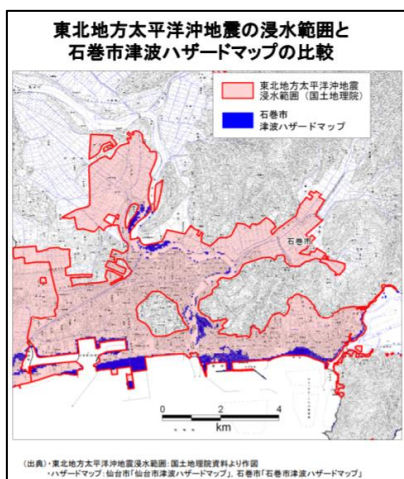


図5 浸水地域（ピンク）とハザードマップの予測浸水域（青）（出典：中央防災会議「東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会 第一回会合 資料 3-2 津波被害の概要」<http://www.bousai.go.jp/kaigirep/chousakai/tohokukyokun/1/pdf/3-2.pdf>)



図6 筆者の家の近くの道路

私も被災しましたが、津波を知らせる防災無線を聞いた記憶は一切ありません。「本当に

鳴ったのかな」という感じでした。図5の地図のピンク色は浸水地域を示します。私たちが活動する市街地では、水が1週間ぐらい引かなかった地域もありました。3月11日は雪が降ったので、翌朝は、屋根に雪が降り積もり、残りの家屋は浸水していました。図6の写真は我が家の近所です。道路が道路じゃなくなっていました。自衛隊が一気に重機で両脇に寄せていったような感じで片付けて、人や緊急車両が通行出来るようにしてくれました。奥の左にコンビニの看板が見えます。このコンビニは津波で倒壊し商品が持ち出し自由でした。私が3日目にこのコンビニに入った時には、ほぼ食料はなかったんですけど、唯一、残っていた食品はなんだと思いますか？ お酒でした。「さすがに酔っては、いられない状況だったんだ」というのを感じました。

図7から図10に石巻市の被災状況を示します。これらの写真は、東日本大震災アーカイブ宮城(石巻市) <https://kioku.library.pref.miyagi.jp/ishinomaki/>から使用規約に従って転載しました。



図7 通行道路に大型の船が津波で流れ付き封鎖された道路
図8 3月26日焼け野原と化した門脇小学校前



図9 3月12日 石巻市街 一般道は自衛隊が重機で車輛や瓦礫を両脇に押し込み緊急車両の通行を可能にした。



図10 3月12日 石巻駅前の様子

図11は、3月13日に撮影したわが家です。私と妻、当時小学校2年生の娘の3人で住んでいましたが、地震発生時刻(14:46)には誰も家におらず、妻と娘は市内の日和山へ無事避

難しました。その時刻に、わが家にも津波で流れついた車が2台ありました。我が家は1階の窓の上の方まで水が上がりました。水に流されて来た車に乗っていた3人位が、我が家の2階の窓ガラスを割って入って避難していたようです。地震から2日後に、家を訪ねると、知らない人が、ここで寝泊まりをした痕跡がありました。わが家もある一家の避難所になっていたらしいです。



図 11 筆者の自宅

3 社会福祉法人石巻祥心会の被害と方針

私が勤める社会福祉法人石巻祥心会は 1991 年 7 月 19 日に法人認可を受け、障害をもたれた方に対して幅広い支援を提供してきました。表 1 にあるように、様々な事業を展開していました。震災での人的被害は、理事が 6 人中 2 人、職員 150 人中 1 人、利用者 1 人が亡くなりました。ほかの事業所と比べて、大きな被害というわけではなかったように思います。

表 1 社会福祉法人石巻祥心会の事業

サービス事業名	事業所数	定員(名)	
施設入所支援	1	1	40
生活介護事業	3	3	90
就労継続支援(B型)	4	4	130
就労移行支援	1	1	10
地域活動支援センター	1	1	10
共同生活介護	14	14	70
相談支援センター	2	2	***



図 12 法人の建物被害：グループホーム



図 13 法人の相談支援センターの浸水状況

建物被害は、グループホーム 2 棟が全壊、公用車 3 台が流出でした。例えば、図 12 の右上の写真の 2 階建てのグループホームは津波で流されて、1 階がつぶれました。建物の中は、下の写真のような感じで、ぐちゃぐちゃでした。

法人としての震災後の動き

地域とのつながり
～法人として何が出来るのか？

合言葉は
「地域に支えられ 20 年、今こそ恩返しをするとき」

➡ **マンパワーの集約**
法人としてのスケールメリット

理事長の言葉
**「新しいものをつかむ為には、今握って！いるものを離さないと掴めないんだ
困うな！必要な所へ必要なものを渡せ！！」**

図 14 被災後の法人の方針

震災が起きた後、理事長は「地域に支えられ 20 年、今こそ恩返しをするとき」「新しいものをつかむためには、今、握っているものを放さないとかめない」と言いました(図 14)。「困うな。必要なものは必要な所へ渡せ。何でもいから、とにかくやれ。」と言われました。私には、すごく分かりやすかったです。組織の中にいると「今は返答しかねます」と言うことが起こりやすいですが、それをしなくて良かった。「頼まれたら、『分かりました』って言え」ということでした。「分かりました」って言った後は、職員 150 人と話し合っ、「どうするか」を決めました。「食料が欲しい」と言われれば食料を渡す。「暖を取るものが欲しい」と言われれば渡すみたいな感じで、必要と言われた物を全部、地域住民へ渡しました。

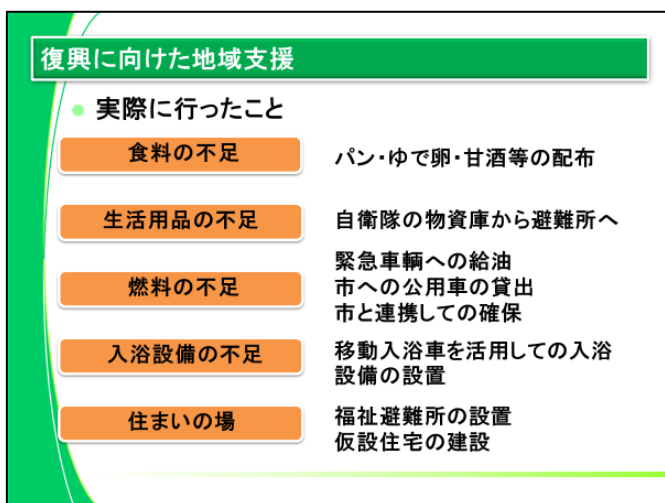


図 15 石巻祥心会による災害時の地域支援

4 福祉避難所の開設



図 16 福祉避難所になった ひたかみ園の全体像

地震が発生して、災害対策本部を設置し、施設を開放しました。避難所としては最大6カ所、福祉避難所としては2か所で、400～500人の障害児者及び保護者、地域住民を受け入れました(図 15)。福祉避難所の一つは、入所更生施設・ひたかみ園で、知的障害者50人が住む建物でした。航空自衛隊松島基地が近くにあり、飛行機が施設の上を飛んでいたため、防音工事を目的に建替えの準備をしていました。3月18日、ちょうど地震の1週間後に、別の場所に50人規模の仮設住宅が完成する予定でした。図16の左上の建物は、3月11日にはすでに、ほとんど、物品の引っ越しをしていました。だんだん、もぬけの殻になり取り壊しを待つばかりの建物でした。地震発生時、津波が来るということで、入所者50人はバスに乗って内陸のほうの建物に移動しました。建物を空っぽにしたんですね。

写真の右上が広い園庭で下側が海です。写真の建物と海の間を並行して運河が走ってい

ます。救助の自衛隊の人たちが、運河より下側の建物の屋根に避難している人たちをヘリコプターでつるして、運河を越えて園庭にどんと人を置いていった。

私たちは津波の水が引いたので、2日後にひたかみ園へ戻ると、建物の中に150人ぐらいが暮らしていた。避難している人たちに「出て行け」とも言えないので、結果、福祉避難所としてオープンすることになったのです。

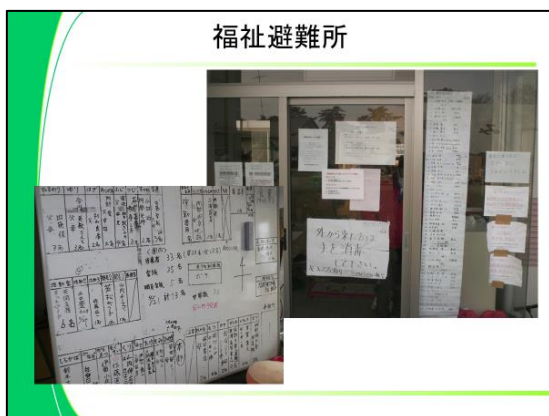


図17 ひたかみ園の玄関に張った部屋割りと貼り紙 図18 (左上) 震災前のひたかみ園。(左下・右上) 避難所開設後の建物内の様子。(右下) ボランティアの宿泊場となったテント

はじめの3日間は法人の職員だけで膨大な業務にあたりましたが、福祉避難所に指定されてからは、いろんな人たちが支援に来てくれました。アメリカから来たこのテント(図18右下)は結構、良かったです。最終的に、ボランティアさんの控室というか寝る場所になりました。

最初は150人の一般市民が避難していました。しかし、私たちは障害福祉の仕事をしていたので、一般市民よりより避難生活が困難であろう障害者の避難生活支援に切り替えていきます。3月13日から、市内にある1000人規模の避難所を回って、障害当事者やその家族を見つけた場合「もし今の避難所で生きにくさを感じているだったら、ひたかみ園に移ってきませんか」ってお話をしました。ひたかみ園には入居者の部屋が26室あったので、結果障害者家族26世帯(最大時は40世帯80人)が、ここで、この後6月までずっと生活を続けました。避難所開設後の避難者の出入りは昼夜を問わずにありました。

4月の時点ぐらいで、私たちは、「この26世帯をどうにかしなきゃいけない」と考えました。市民の多くは避難所から仮設住宅の申し込みを開始し始めていた時期でもあり、「障害者の世帯が暮らせる仮設住宅を作ってください」という話を県行政機関に言ったら、「それはできない」と言われました。あきらめずに「そういうニーズが現地にある、だから、何とかしてほしい」と発信したら、日本財団が1億8000万円を出して、障害者44世帯(単身14、世帯30)の仮設住宅とグループホーム2棟を造ってくれることになりました。助成補助決定が4月6日、着工5月11日、完成6月20日でした。避難所を運営しながら建設に向かって走りました。これが「日本財団ホーム小国の郷」で、5人のスタッフが常駐しました(図19)。



図 19 障害者用仮設住宅 小国の郷

5 ボランティアコーディネーター

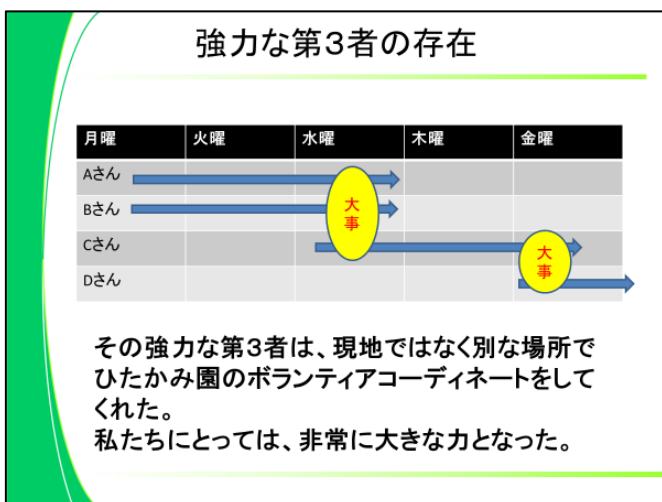


図 20 ボランティアのシフト 引継ぎ日を入れて一人1週間

石巻市に福祉避難所として登録ができた後は、全国から福祉の専門職者たちが来てくださいました。しかし、当時、現地の人間として、「手伝いに来ます」という電話の対応をするのは面倒くさくて仕方がなかった。「ひたかみ園に行きたいんですけど場所はどこですか」「食事はありますか」「寝る場所がありますか」「3日しか、入れないんですけど、役に立ってますか」という申し出を、いちいち割り振りをするのは、すごく面倒だった。そこに、本当にスーパーマンみたいな方がいらしてくれました。

片桐公彦さん（当時：NPO 法人りとるらいふ理事長）でした。片桐さんは新潟で地震を経験した、現地スタッフのしんどさを分かっている方でした。「多分、困っているだろうから、私が支援者の調整を全て引き受けます」と言って、ボランティアと応援にくる人の調整を全て担って下さいました。片桐さんは「現地として、この週に看護師何人必要だ」

等の発信をしてくれました。「3日しか来れないという人は来なくていい」と全部切ってくれて、1週間の人だけを入れてくれる。私たちは、オーダーだけを出した。「1週間、看護師が要る」など。そして、最後の7日目に次の人を1日重ねて、次の1週間入れる人を入れてくれた(図20)。引き継ぎは、その人たちが勝手にしてくれている。人が代わりとうと支援の質は落とさない。そういうつながりをしながら、4カ月、過ごしました。気苦労は多分、片桐さんは、すごくあったんだろうなと思います。

6 支援物資

(1) 平時からのつながり

被災地での支援として、地元の間しかできないこともありました。食料を自衛隊の物資庫に取りに行った時には、私の人脈がすごく役に立ちました。全国から届く支援物資の管理を最初の頃は市の職員さんがしていました。2日目ぐらいに、物資庫に行くと、私はそれまでに役所とのつながりがあったから、「斎藤さんだったら、持って行っていい」ということで、自由に物資(食料品など)を頂きました。後半になっていくと、悪さをする人たちが多くなって行って、規制のいたちごっこになりました。物資庫への通行証をもらおうと、誰かがコピーをして転売のために使われる。それを規制するために通行証に新たな星マークが入る。通行証は、日々、暗号が追加されていったのを覚えています。

(2) 在宅避難者への物資配布

自衛隊の物資庫に全国の個人から来る物資って、ミカン箱に入ってるのが結構、多いんです。お一人家庭のセットですね。お食事とラーメンとホッカイロとかが入っています。自衛隊員たちは、箱を開けて、一個一個、食料はA倉庫、衣類はB倉庫、何々はC倉庫と、すごく細かく分けて整理をして管理しなきゃいけない。自衛隊員とだんだん顔なじみになってくると、ミカン箱をそのまま取っておいてくれるんです。その箱を、自宅で障害者と一緒に暮らしている世帯に配達しました。ウィンウィンというか。私たちが欲しいのはそのセット。自衛隊員はそのセットの整理と管理に労力を要する。私たちはミカン箱セットを求めている世帯に配って回りました。

(3) ニーズの変化

地震後の時間とともにニーズは変化しました(図21)。食料、生活用品、燃料、入浴設備、住まいと変化しました。現地でのリアルタイムに上がるニーズと、それを発信後に全国から届くまでにはタイムラグがあり、現地を困らせる一つの要因になるのだと体感したのを覚えています。

そして、物だけもらっても機能はしません。例えば、「入浴ができなくて、困っている」と発信すると、全国から「入浴車あげます」って入浴車が届くんです。でも、私たちは入浴車を初めて扱うので、「どうしよう」となるんです。お風呂のニーズは高かったの、小さ

な公民館等の避難所に入浴車を持って行き、「こういう取り扱いをします」と説明する。あわせてアメリカから来たテントを駐車場に張り、そこにお風呂をどんと置いて、「何とか湯」って看板をつける。そうすると、避難所の自衛組織が、お風呂をオープンしてくれました。このように、私たちは届いた入浴車を公民館に「じゃあ、あげます」って置いて回りました。当時、三つぐらい「ひたかみの湯」というお風呂ができました。

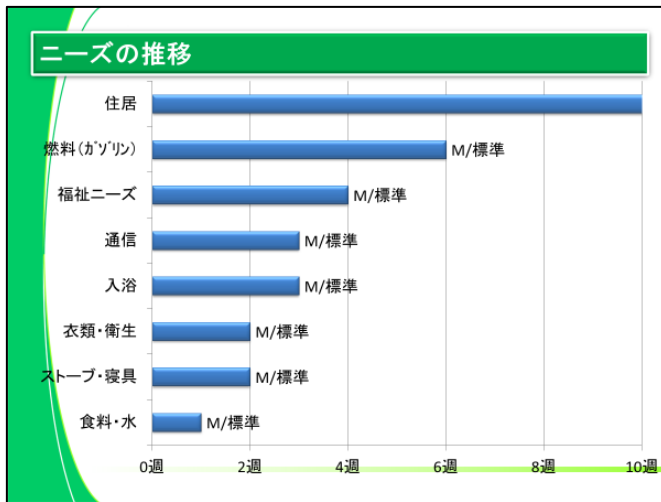


図 21 ニーズの推移

石巻祥心会は、もともと、福祉作業科目でいろんなことをしていて、その一つに菜種油とか廃油から軽油を作っていたんです。バスとかトラック系は軽油で走るの、いくらでも動かせたんですね。そういった強みが法人にはありました。

物資は、直接、送られてくるものもあったんですけど、古着とかは置く場所がないぐらい集まって大変でした。最終的には処分料を払って処分しました (図 22)。

7 震災を経験して分かったこと (図 23)

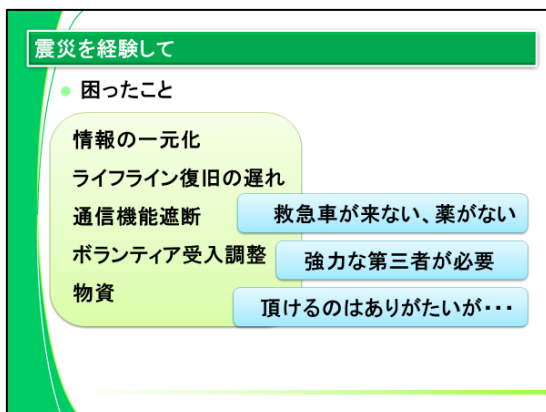


図 22 震災で困ったこと

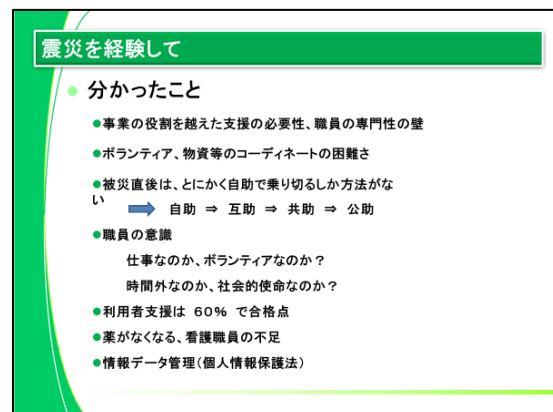


図 23 震災を経験して分かったこと

震災を経験して分かったことを 2 つ挙げます (図 23)。一つ目は、役割を超えた支援の必

要性です。現地の職員として、例えば「介護職だから」「調理員だから」という職域にこだわっては何も進みません。「人として、その場その場の局面に対して自分は何が出来るか」を判断して行動していかなければなりません。これは、被災地での全ての人に当てはまることだと感じています。

そして、公の支援は最後です。やはりまずは「自助」なのです。その「自助」が困難な方がいるから平時からの「互助」に取り組むわけです。震災直後は、社会的使命と感じて業務にあたってくれた職員も、時間の経過とともに「仕事なのか、ボランティアなのか」「時間外業務なのか、社会的使命なのか」と考え始めます。疲労の蓄積もあるでしょう。家族や親族の心配もあるでしょう。そして、自分自身が被災者であるがための悩みや苦しみもあるでしょう。発災後の膨大な業務は、社会的使命だけで乗り越えられるものではないと私は感じています。平時から有事のことを、話し合いの中で決めておく必要があるのだと思います。

これは、大震災を経験したからこそ考えられたことです。職員のこと、利用者支援のこと、現地での時間の経過に合わせて発生する課題・ニーズ。それを体験した私たちは、今後のために予見して準備をしています。

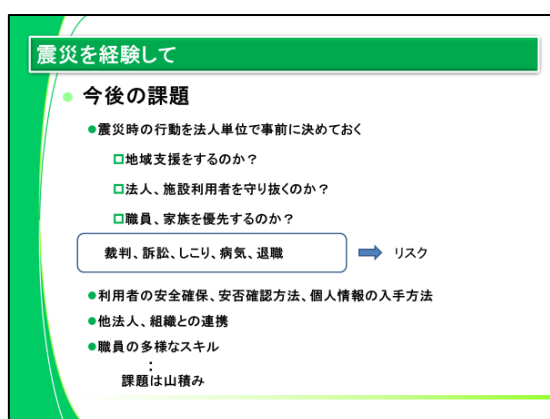


図 24 今後の課題

図 24 に、災害準備に関する今後の課題をあげました。まず、災害時の行動指針を法人単位で決めておくことが望まれます。地域支援、法人事業、職員家族の何を優先するかが、問われる場面がありました。また、利用者の安全確保・安否確認の方法、他の法人との連携の在り方、職域にとらわれない職員の多様なスキルなど、課題は山積みです。

8 仮設住宅の改修

2011年4月29日から、避難所で生活していた人たちが応急仮設住宅に移り始めました。車いすの方も仮設住宅に移りました。図 25 は、仮設住宅の建設後、玄関口に後から付いたスロープです。「スロープを付けてください」と行政に頼んだら、付けてくれました。スロープ付けてもらったから、安心と思ったら、玄関の開校口が狭くて、車いすが玄関から入れなかった（図 26 右）。

2 回目の工事で、玄関の裏側にある茶の間の入り口にスロープを付けてもらいました（図

27)。すると、今度は、スロープまでの敷地が砂利で車いすが動かない。気付かないことって、すごく多かったですね。大変だなんて。こういう風に何度も工事をするようになりました。



図 25 仮設住宅の玄関に後からつけたスロープ



図 26 (左) 仮設住宅の室内で暮らす車いす利用者 (右) 仮設住宅の玄関をあけたところ



図 27 仮設住宅の裏の部屋の入口につけたスロープ

9 地震から7年後の石巻

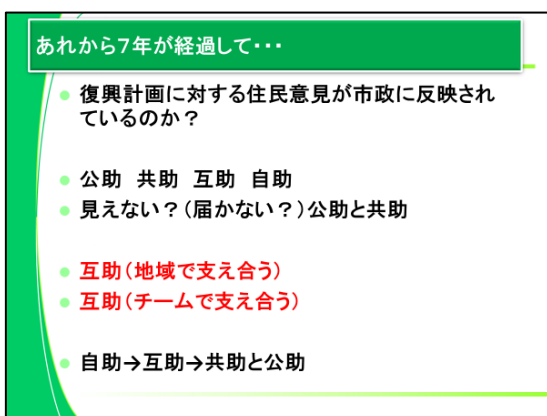


図 28 自助、互助、共助、公助

地震から7年後の状況を、少しお伝えします。最終的に、互助、地域の民間組織間で支え合うという仕組みをどう作っていくかが、地域の支援をしている私たちの使命だと思っています(図 28)。公助とか共助は公的機関が牽引してくれると思います。地域の民間組織は、互助をいかにつくっていくかだと感じています。震災前と比べて変わったことは、具体的には、大きく4つありました。

(1) 福祉ニーズの多様化と増加による相談支援専門員の追加

一つ目は、障害福祉ニーズの多様化と増加です。震災後は、被災障害者のサービス調整に関するニーズがすごく高くなりました。本人の権利を守るためのニーズです。例えば被災者に多額の義援金・支援金が入って、障害者も、突然お金持ちになりました。でも、そのお金を、どう有効に遣っていいかわからない。そこに、いろんな支援者を含めた方々が入って、火事場泥棒のようにお金を持っていかれた人たちも結構いたみたいです。成年後見制度を含めた権利擁護の支援が必要でした。

障害者手帳や公費助成の手続きを、人によっては、初めからやり直さなければなりません。家族を失って、自分が何者かもわからない人もいました。女川町では庁舎が被災し、住民データが無くなったため、障害者については県から取り寄せた障害者手帳のデータを全部、仮設の女川町役場で入力して、そのデータをもとに他機関と協力して全戸訪問を始めました。

日中活動先や通院先の確保、移動手段的確保など多種多様な相談に応じることができる相談支援専門員がもっと必要だというニーズがありました。結果として、日本相談支援専門員協会の会員が「今の石巻には相談員が必要だ」「専門的な知識を持った人たちが必要だ」ということで応援に駆けつけてくれて、新しい事業所が立ち上がり、現在私はそこで仕事をしています。

(2) 住まいに関するニーズ

① 精神病院からの退院ニーズ

二つ目は、住まいに関するニーズです。今まで一緒に暮らしてきた人が亡くなって、単身生活になった人たちの暮らしを一から支えなきゃいけない。精神科病院が全壊したので、入院されていた方は地域の病院の廊下とかに移しました。オーバーベッドの状況です。その人たちを地域に戻していかなきゃいけない。精神科病院からの退院支援は、今でも続いています。病院によっては、まだ入院受療率は115パーセントとか、120パーセントの状況です。転院先からの移行支援をしなきゃいけないけど、暮らせる場所がない。グループホームの新設は、石巻祥心会では去年までかかりました。

ここは、すごく課題だと思います。当時、県が仮設グループホームを造り、県から依頼されて石巻祥心会が仮設グループホームの運営をしました。復興住宅が整備され始めると、仮設住宅の入居期間が終わります。すると、その仮設グループホームも壊さなきゃいけない。

県行政機関から「仮設グループホームから移行して下さい」と言われる。でも、利用者たちが引っ越しするグループホームはない。新設での建設をしなければいけないので、法人が土地を買ってグループホームを造る。このグループホームを造るときの補助金は、通常の国庫補助と一緒に、補助金に当たるかどうかすら分からない。グループホーム単体では、補助金の上限は2500万。残りの経費は全て法人の持ち出し。いくら遣ったか分からないぐらいの資金を遣いました。大手ハウスメーカーが造った立派な仮設グループホームを、結局、壊して廃棄しました。その後、「もったいないのではないか」の声が上がり、国は宮城県に「再利用してグループホームを造らないか、各棟2500万円で移築して、3棟分で造ったらどうか」という提案を出しました。ただ、建設する土地代全額と建設費の4分の1は法人が持ち出しをしなきゃいけない。という基準が変わることはありませんでした。

② 避難ビル (図 29, 30)



図 29 (左上) 被災したグループホーム(GH)、(右) 仮設住宅群 (日本財団ホーム小国の郷 GH)、(左下) 新設移設した GH (新設後は地域住民の避難ビルとしての機能を追加)



図 30 (左上) 避難ビルの避難スペース、(左下) 建物屋上は避難できるスペース (右上) 市が配置する備蓄倉庫、(中下) GH 食堂を2階吹き抜けから、(右下) 多目的トイレ

対策のひとつとして、グループホームの国庫補助申請時に避難スペースの追加を行いました。グループホーム単体だと助成金の上限は2500万円ですが、避難ビルとして作ると助成金が合わせて5000万円ぐらい入るんです。備蓄倉庫も造る。このグループホームは外階段で2階は出入り自由です。災害時に地域の人たちが自由に入っていいという造りになっています (図 29, 30)。

(3) 震災によってバラバラになったコミュニティの再構築

三つ目に、震災によってバラバラになったコミュニティの再構築は大きな課題です。多様な地域の課題を地域住民と一緒に解決に向けて取り組む場と機会の必要性が高まり、自立支援協議会や発達障害者支援拠点事業での取り組みを始めました (図 31)。

自立支援協議会では、震災後、公園など子どもたちの遊び場に仮設住宅が建設され、安心

して遊べる場が不足しているという課題、合わせて保護者の方が語り合う場が無いという課題に対して「夏わく」というイベントを企画しました。地域の福祉サービス事業者が協力して子どもたちと一緒に楽しみ、その間、心理職などの専門職は保護者の相談を個別に行うというイベントです。

また、図 31 のように、世界自閉症啓発デー（4月2日）に合わせてイベントを開催しています。震災後転居などにより保護者同士のコミュニティがバラバラになってしまった課題に対して、イベントを通してコミュニティの再構築、そして、震災で応援に駆けつけてくれた全国・全世界の支援者に「石巻は元気だよ」とメッセージを送りたいという、当事者家族の希望を形にしたイベントでした。

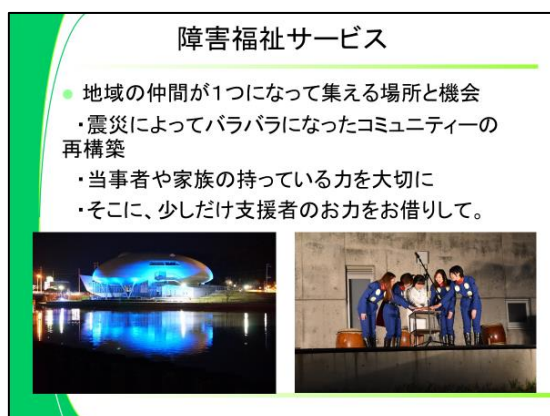


図 31 (左) 自閉症啓発デー（4月2日）に、石ノ森萬画館をライトアップ、(右) 点灯式

(4) 支援者の役割

障害福祉サービスを担う我々自身の見直しもしています。被災後、当事者家族の持っている力っていうのは、すごく強いことを痛感しました。「支援者が何かをする」というよりは、当事者家族の力を大切にして、少しでも支援者の力をお貸しするという風に、私の頭も、だんだん変わってきました。そこで、ペアレントトレーニングにも着手しました。「我が事・丸ごとの共生社会事業（厚生労働省）」の活用です。災害支援の助成金はなくなっていくので、小さな予算で、どう継続・発展していくか、地元で必要なことに特化した活動を発展させようと、今、自治体では動いています。

被災地では、新規事業所の参入がありました。地震の後に、医療・教育・福祉・漁業・農業・行政など多様な団体が入って、地元のニーズに応じて事業所をオープンしました。放課後デイサービス等は、外部からの働きかけで新しくできて定着した事業です。震災後に立ち上がった事業を存続させる事業者、予算縮小に合わせて撤収する事業者がある一方で、「福祉サービス事業運営は儲かるみたいだ」と営利目的で開業する事業所も増えています。その中には、地元では求めている事業もあります。県が申請を受理すると、いつの間にか開業している。サービスの質は、あまりよろしくないという事業も残念ながらあります。

10 熊本地震被災地支援：福祉避難所開設・運営（熊本県身体障がい者福祉センター）

熊本地震の話をしします。地震発生（2016年4月14日前震、17日深夜本震）の直後には、被災地へ私たちは行きませんでした。「何かすることありますか？」と聞くことは現地にとって迷惑になることが多いのを知っていたので、「必要と求められてから行こう」と思っていました。いつ声が掛かっても行けるように派遣可能なスタッフの確保など、被災現地から遠く離れた場所でも、おこなえる準備をしていました。「熊本県身体障がい者福祉センターに福祉避難所を造るんだけど、ノウハウを生かして運営してくれないか」と相談支援専門協会から打診されたのが震災から1週間後。数日後の2016年4月28日に石巻から3人が車で出発しました。被災地では、車がないと支援に行っても役に立たないので、車は必須です。余談となりますが、私たちの支援が終了して1か月後に戻るときには、「半年ぐらい自由に使っていていいですから」と言って、車は被災地へ置いてきました。

全国から応援にかけつけた相談支援専門員は JDF (Japan Disability Forum: 日本障害フォーラム) と協力して、被災地の一部の自治体から入手した障害者手帳所持者名簿登載者のうち、①18歳以上65歳未満、②障害福祉サービス未利用、③療育手帳A、身体障害者手帳1、2級、精神保健福祉手帳1、2級の条件を満たした者に、戸別訪問調査を行いました(図32)。困っている人たちを見つけた場合に、避難を勧める住まいが必要になりました。その住まいを「東日本大震災でのノウハウを生かして作ってくれ」と頼まれて応援をしました。ニーズ発掘と福祉避難所での受け止めの二輪が一緒に動かないと進みませんでした。ほかに、障害者団体・福祉団体が運営する被災地障害者センターは在宅支援者の支援をしました。一部の自治体は、障害者手帳所持者に被災地障害者センターくまもとの案内チラシを郵送しました。

私たちが到着した時には、まだ、福祉避難所の指定は降りていませんでした。熊本県身体障がい者福祉センターは、県の施設であるため市の避難所に指定されておらず、福祉避難所の協定も結ばれていませんでした。地震直後は、駐車場にきた車中泊の避難者に対して館内のトイレを提供していたにとどまっていました。館内には点字図書館、聴覚障害情報センター、宿泊施設があったことから、住まいを失った障害者が数名、避難を開始し、地元の職員有志が不眠不休で支援していました。4月21日に福祉避難所として機能し始めても、物資や人材の派遣は自治体から提供されず、自力で調達しなければなりません。

私たちは、現地スタッフに「休んでください」と伝えて、シフトを組みました。次に調整窓口を作り(図33)、①避難者名簿の作成とアセスメント、②物資の調達など(行政機関を通じて自衛隊と連絡)、③ボランティア団体の受入と支援内容の調整、④要支援者の掘り起こしを行う相談支援専門員協会との調整、⑤避難者の帰宅先の相談支援を行いました。東日本大震災で新潟の人にしてもらったことです。図34～38に、福祉避難所の環境と活動を示しました。



図 32 全国相談支援専門員協会による全戸訪問



図 33 福祉避難所の調整窓口



図 34 センター内の福祉避難所 間仕切りはあるがベッドはなく、床に寝る



図 35 (左) 全国から駆け付けてくれたボランティア (右) 避難所での支援



図 36 (左) ろうあ者への支援、 (右) ホールで子どもたちと遊ぶ様子

急性期にあたる1か月を乗り越えた後は、①「避難所生活からの展開」の意識を持ち、②ボランティアだけに頼らない地元での雇用を生み出す仕組みを作ること、③地元のサービスや資源を活用し、本人の希望に合わせた暮らしの再建相談を最後の一人まで行うことが必要です(図 39)。

熊本では、もう一つ出会いがありました。物資を届けに行った生活介護事業所「あゆみ」

が福祉避難所的な活動をしていたので、石巻祥心会のスタッフを派遣しました。



図 37 (左) 配膳の準備、(右) 清掃



図 38 (左) 支援物資の仕分け
(右) 避難者と合同で体操をしている様子

開始から1か月後・・・

- ・ 急性期にあたる時期を乗り越えた後は、この避難所生活が長く続くものではないという認識
- ・ ボランティアだけに頼らない仕組みの創生
(例えば、雇用を生み出す仕組み)
- ・ お一人お一人の、次の暮らしを一緒に考えていく、暮らしの再建相談
- ・ そして、出会った方、最後のお一人まで。

図 39 福祉避難所開設から1か月後の支援状況

11 おわりに

東日本大震災から7年11カ月が経過し、その間、日本では数多くの自然災害が発生しました。そして、残念ながら、これからも自然災害は発生していくことと思います。私たちは災害を止めることは出来ませんし、どの様な災害が発生するかの予測も正確にはできません。しかし、数々の「知識」を蓄えています。経験から得た「知識」は平時の防災や減災に活かされ、有事の支援は7年前とは比較にならないほど迅速になっていると感じます。

最後になりますが、久々に思い出した言葉でしめくります。当時娘が通学していた小学校の校長先生の言葉です。「支援物資でいただくストーブやこたつで体を温めることは出来ます。でも、人の心は人の心でしか温まりません。」



図 40 石巻にある「がんばろう石巻」の看板

【質疑】

災害支援を社会福祉法人の使命にする

司会（北村弥生）： ありがとうございます。いくつか教えてください。石巻祥心会の使命の中に、「災害支援」を入れられたと伺いました。

斎藤： はい。社会福祉法人は 2018 年から、法律改正により、地域貢献を定款に謳うことが義務付けられました。例えば児童施設だと、「子ども食堂をやりますよ」とか。石巻祥心会は「災害が起きたら被災地に行く」ということを、社会福祉法人としての使命として定款に載せました。災害が起きたら支援に行くチームを作る。呼ばれたら行く。呼ばれなかったら、待機。災害時の対応を、社会福祉法人として掲げましたので、災害対策本部は常にあります。

司会： 平時の活動としては、例えば今回の防災勉強会には、別の研修会への参加を兼ねていますが、斎藤さんは法人の費用で来てくださいました。こういう教育と啓発も、法人の事業の一環として認められているんですね。

斎藤： 蓄えをしています。災害の義援金としていただいたお金を次の他の災害のときに使おうという基金にしています。参考までに日本相談支援専門員協会では今後、日本の北部で災害が起こったら、他の北部の支部が支援に行く。南部で災害が起こったら、他の南部の支部が応援に行くという具合に、南と北で担当地区を分けそうです。石巻から熊本に行くのは、さすがに遠かったです。

司会： 斎藤さんは、熊本で福祉避難所の運営をしていらしたときは、被災地からの謝金はなかったのでしょうか？ 宿泊と食事も自前でしたか？

斎藤： 被災地からの謝金はありません。勤務時間中になる昼食は自分たちで調達しました。

熊本では、相談支援専門員協会が準備してくれたコンテナハウスに宿泊していました。朝食と夕食は、ボランティアとして、避難所の食事が配給されました。

司会：全国相談支援専門員協会など外部からの支援者の旅費や滞在費は、誰が負担していたのかご存知ですか？

斎藤：東日本大震災でも熊本地震でも、全国相談支援専門員協会は在宅の障害者手帳所持者等の訪問調査をしました。東日本大震災では宮城県から派遣依頼を受けて、旅費と滞在費は県が負担したそうです。熊本地震では熊本市から派遣依頼を受けましたが、旅費と滞在費は日本財団が支援することを早い段階で決めました。旅費負担についての一般的なきまりはないので、災害救助法を受けて政令で定める「医療、土木建築工事及び輸送関係者の範囲」に、福祉専門職（相談支援専門員や介護支援専門員など）を明記する必要があると主張する人もいます。

東日本大震災で福祉避難所に支援に来てくれたボランティアの旅費は自己負担でした。

司会：日本相談支援専門員協会でも研修のテーマに災害対策があげられていますね。ところで、Bさん、県として、日本相談支援専門員協会や被災経験のある社会福祉法人と協定を結ぶというのは難しいですか？

B（首都圏の県社会福祉系職員）：こういうお話しを初めて伺ったので、（日本相談支援専門員協会に）連絡しようかなと思いました。

被災地支援者と行政との関わり：県と市

B：質問なんですが、東日本震災のときに、行政との関わりはどうでしたか？

斎藤：困ったときは、とにかく行政に言いました。当時の石巻市の障害福祉課長さんは協力して対応してくれました。県とは関わりがありませんでした。

司会：仮設住宅を造るのは県なので、依頼や苦情の申出先は県ですよ。

斎藤：そうです。「返事は、メールで送ってあるはずですけど」とか言うんですよ、平気で。被災地は、停電して、メールを開けられたのは、10日後ぐらいでした。それまで見れなかった。請求のこととか。地震の2週間後ぐらいかな、5人ぐらいで、長靴で本当に汚い格好して、県庁に陳情に行きましたね。「どういうことだ」みたいな感じで。

司会：何とかなりました？

斎藤： ならない。

司会： 市を通すと、もう少し、うまく動くんですか。

斎藤： 結局は地元ですね。「ガソリンが欲しい」と言うと、市は公用車に入れるためのガソリンがあったんで、譲ってもらえました。「この証明書を持って行けば、こっそり入れられるから」って。「分かりました」って、こっそり入れて、お戻しするというのは、ありましたね。

司会： この人なら「こっそり、してもいい」という信頼が必要ですよ。

斎藤： そういうことなんだと思うんですよ。県との関わりは薄かったです。

仮設住宅の解体

司会： お話しにあった日本財団が造った障害者用の仮設住宅は、公的な建築基準の制約なしに自由に造れるんですか。

斎藤： 日本財団の仮設住宅は建物を韓国かどこかに手配したので、日本の基準に合っていません。当時、国内では供給が間に合いませんでした。2017年3月ぐらいに仮設住宅の住人が生活を再建し全ての仮設住宅が空になりました。じゃあ仮設住宅のある場所を元の更地や畑に戻そうっていうと、7000万円ぐらいかかるんです。そこには一切公的なお金は出ない、自腹なんですね。

司会： 日本財団は、撤去費用は出せないんですか？

斎藤： 残念ながら経済的支援は行えません。仮設住宅40棟とグループホーム2つについては、石巻祥心会で解体工事をします。「再利用したい方は、住宅を持って行っても良いですよ。」と広報しましたが、誰も持って行ってはくれませんでした。

D： 宮城県の支援学校では、実習棟として仮設住宅を3つつないで、仕切りを取り払って、広いスペースを造ったという再利用例は聞きました。

斎藤： 石巻市では再利用はなかった。仮設住宅を移動するより、新しく造ったほうが安いんです。

司会： 公的な仮設住宅なら、解体費は県が負担するんですね。

斎藤： はい。勝手に造ったから解体費を県に出してもらえません。造った当初も、仮設住宅の登録に入っていないから、色々な物品が入りませんでした。赤十字が仮設住宅入居者に寄贈する家電6点セット（洗濯機・冷蔵庫・テレビ・炊飯器・電子レンジ・電気ポット）が、始めは頂けませんでした。県とやりとりをして、最終的には入れてもらいました。生活支援員の雇用経費も最終的に頂けることになりました。

司会： ところで、障害者だけの仮設住宅群っていうのは、どうでしたか？ コミュニティとしては不自然ではありませんでしたか？

斎藤： 今、思うと、障害者だけを集めたのは、なんか違うような気はしますね。

司会： 普通の仮設住宅群の5%から10%程度を障害者や高齢者仕様にしてもらうというのはどうですか？

斎藤： 障害者だけ集めるのは、時代に逆行してますよね。「地域でみんなで支える」っていうのとは違いますね。結局、コロニーをつくっちゃった。でも、仮設住宅から、それぞれの暮らしに戻っていくので、一時は、あっても良かったのかなと思います。保護者とか当事者は喜びましたよ。大きな声で騒いでも気兼ねがない。お互いさまの精神が、そこにはあるから。お母さんたちも仲いい。

熊本地震でも、熊本県身体障がい者福祉センターの建物内に視覚障害者の部屋（プレイルーム）、聴覚障害の部屋（訓練室）、肢体不自由・知的・精神の部屋（娯楽室）、その他の部屋みたいな感じで、障害種別で分かれていました。

熊本地震での福祉避難所運営

司会：熊本県身体障がい者福祉センターに開設された福祉避難所に避難した人は、誰がアセスメントしたんですか？

斎藤： まず、開設当初は自主避難の方が中心でした。センターの建物内に、熊本県聴覚障害情報提供センターと熊本県点字図書館があったので、視覚障害と聴覚障害の団体とふくし生協の関係者が福祉センターを利用したのだと思います。その後、福祉避難所としての指定を受けた段階で避難者の名簿は指定管理者である熊本県社会福祉事業団が管理し始めました。少しややこしいですが、熊本県の施設を、福祉避難所として指定したのが熊本市なので、私たちがやりとりをしていた行政は「熊本市」でした。ただし、避難者は熊本市民だけではありませんでした。避難者数はピーク時で50名程度、6月20日には20名弱で、7月

には福祉避難所を閉鎖しました。

一般の避難所や危険と思われる住居で過ごされていた障害者が熊本県身体障がい者福祉センターの福祉避難所に来る際には、3つのパターンがありました。

第一は、行政で把握した要援護者の受け入れについて、熊本市障害福祉課が、窓口である事業団へ受け入れの依頼を行い、事業団が私たちボランティア団体と受け入れの調整を行い、受け入れが可となれば、事業団が熊本市にお伝えをしていく場合。

第二は、障害者団体が、それぞれの部屋で、新規の受け入れや退居を調整した場合。但し、福祉避難所としては1つの建物なので、避難者の名簿管理は事業団となります。例えば、聴覚障害の協会が独自のルートで受け入れを行った際は、行政からの依頼はありません。聴覚障害協会が事業団へ報告を行い、事業団から全体数として市へ、その日の避難者数を報告する形となっていました。

第三は、お話しした相談支援専門員協会による受入れです。彼らが発掘してきた当事者について、私たちボランティア団体は受け入れの調整を行い、事業団へ私たちが報告をし、それを事業団が市へ報告しました。

司会：物資の支給はなかったというお話でしたが、福祉避難所に配置されることになっている支援員や行政職員の派遣はありましたでしょうか？

斎藤：物資の配給は、私たちが入った時にはありませんでした。現地のスタッフが今晚の食事をどうするかを悩んでいるような状況でした。そこで、熊本市と連絡をとり、自衛隊からの物資支給先の名簿に避難所として載せていただきました。

支援員の配置や行政職の派遣は、私の記憶ではありません。ただ、5月2日から、被災地での現地雇用の仕組みが出来てからは、被災された定食屋のオーナーを期間限定で雇用し夕食の配給をしたり、ボランティアコーディネーター的な学生アルバイトを雇ったりと仕組みと経過に合わせて変化していきました。

司会：話は変わりますが、地震前はサービスを使わなかった人が、被災して整っていた環境がなくなったり、相談支援専門員の訪問を受けてサービスにつながったという例もありましたか？ サービスを使っていない障害者手帳所持者（潜在障害者）に、災害前に、どう準備を促すかは難しいと思うんですが、何かご経験はありますか？

斎藤：潜在障害者は沢山いました。当法人だけでも、グループホーム利用者数は、震災後は震災前の2倍になりました。潜在障害者の現況の把握をするために、石巻市の取り組みとしては、行政と協議して、療育手帳の更新をしていない方を対象に誕生日訪問をしました。手帳を昔むかしに取得し、更新をせずにいる方が多いためです。

司会：有難うございました。時間になりましたので、今日は、これで終了とさせていただきます。

第2章 被災からの復旧の取組事例

第2節 2016年熊本地震（大学における福祉的配慮をした避難所運営）

減災型社会を作るために何ができるか？ タイ、東北、熊本からの学び

元熊本学園大学 吉村千恵

この原稿は、2017年2月17日（防災勉強会、国立障害者リハビリテーションセンター研究所）、2017年11月13日（Academic Workshop: Disaster & Crisis, IASSIDD 4th Asia Pacific Regional Congress, Bangkok, Thailand）、11月16日（Workshop for Disaster-inclusive Disaster Risk Reduction at Special Elementary Schools、タイ教育省）の講演記録から編集しました。



図1 著者、吉村千恵

1 自己紹介

吉村：平成25年から28年に熊本県の4大学（熊本大学、熊本県立大学、熊本学園大学、熊本保健科学大学）が連携して、減災型地域社会リーダー養成プロジェクトを実施しました。私は熊本学園大学の講師として、このプロジェクトに参加しました。平成28年4月に「今年度で、いったん終わりだな」と思っていたらドーンと4月に地震が起きまして。いろんな意味でこの4年間のプロジェクトの成果を確認するということになりました。ただ、私たち自身は、災害が専門家ではありません。

私の専門は「タイの障害者」です。ヒューマンネットワーク熊本という自立生活センターが1991年に立ち上がって、私は学生として1995年に関わったのがはじめです。東日本大震災のちょっと前にタイで大洪水があったんです。ひどいところは6カ月くらい水に浸かりました。6カ月水に浸かるというのは、想像つかないかもしれません。私はたまたまタイの障害者の研究をしていたもので、洪水で障害者はどうなっているのだろうと調べたのがきっかけです。障害と災害はとても深い関係があると思って、そこから少し関心があって勉

強をしていたところに、熊本学園大学のプロジェクトに採用されました。今日は、熊本地震を経験した後どう思うかということについてお話ができたかなと思います。

1, 自己紹介

- ・ 1995年 熊本学園大学入学 ヒューマンネットワーク熊本に「弟子入り」
- ・ 同年 夏休み 初めてタイ農村へスタディーツアー
- ・ 1996年 アメリカのバークレーで法律をテコにした障害者運動の展開について CILのファンドレイジング、運営などについての研修についていく
- ・ 1999年 タイの障害者と出会う



図2 左：タイの高架鉄道にエレベーターをつける前の階段で車いすを持ち上げる場所、中：高架ホーム上、右：設置されたエレベーター

まず、自己紹介です（図2）。1995年に初めて障害のある人に出会いました。ずっと障害者のボランティアがしたかったんですけども、大学に入ってやっと実現しました。一方で、タイの農村に行きました。これが、私が、タイの障害者について研究をはじめたきっかけになります。なんでタイかという話をしたら、明日の朝になってしまうかもしれないので、ここはちょっと省かせていただきます。

1996年にアメリカ カリフォルニア州のバークレーに6週間、東俊裕さんという車いすの弁護士と一緒に行って、法律を使った権利擁護の勉強をしました（図3）。1999年にタイの障害者と出会ったら、アメリカや日本ととても違うのに驚きました。日本の障害者とアメリカの障害者は、私にとって当事者性の主張をする「戦う障害者」というイメージがすごく強かったです。がんがん街に出て行って。当時まだ、支援費制度すら始まってなくて、全身性の重度障害者がどう町の中で暮らしていくかみたいな戦いを繰り返している日々だった。そのときに、1999年にタイの障害者と出会ったら、戦う障害者がほとんどいなかったんです。みんな農村の高床式の下でのんびり暮らしていて、日本みたいに隠されて生きているわけではなく、のんびり暮らしているように見えて、溶け込んでいるように見えて。「なんだ？この違いは」というところでタイの障害者に関心を持ちました。

そんなタイの障害者も、実は我慢していたことがわかりました。タイのバンコクに行かれた方は乗ったことがあるかもしれませんが、BTSという高架鉄道があります。ある日我慢できずに、「BTSにエレベーターをつけろ」という運動をすることをきっかけに、活動が活発になっていくのに出会いました。その後タイの障害者についてずっと勉強しています。

この写真はタイの障害者の人たちがピア・カウンセリングというか、ピアな活動をやりたり家庭訪問をしたりとか、一番右側は障害者による介助者の研修で、自分自身が練習台になって介助者を育てているというところです。



図3 タイでの調査風景

2 タイの洪水 2010-2011

そういうことをやっているうちに大洪水になりました。有名なアユタヤの涅槃像(ねはんぞう)も。横たわるブッタ像の下のわきの下から下が浸水しました。実はこの下に台座があります。その下にさらに数段の階段があるので、かなり水が来ています。

もともとタイは標高1メートルくらいがずっと続く標高が低い県で、洪水がある度に肥沃な水が来て、乾季になってその水が引いたときに農業をするという、水と一緒にある生活をしていたんです。だからお坊さんは、托鉢は船で来るというような生活をしていたんですが、どんどん都市化が進むにつれて、水をどんどんシャットアウトしていくような町づくりをしてしまったというのも、大洪水の一因だと言われています。



図4 タイの洪水 船をこぐ僧侶

図4の写真の左にあるのは、美しいリゾート地にある湖畔のロッジではなくて、民家が浸水

してしまって、本当は道路があつたり畑があつたところが、屋根しか残っていません。空港も水浸しになりました。空港は雨にも耐えてるし、嵐にも耐えるくらいだから、空港が別に水にぬれてもいいだろうと思っていたらとんでもないですね。洪水で浸かってしまうと、滑走路とかは夜でもいいように電気が走っていたり、いろんな精密な機械が下に埋め込まれていて、それがもう全部浸水してしまって、洪水になると使い物にならなくなります。

でもタイの人も長引きだすと遊びだしまして。お母さんはバイクの後ろに紐でサーフボードをつけて、子どもを載せて引っ張ったりするんですよ、(笑)。これやりたいでしょう。動物も災難で、ワニ園から100匹くらいワニが逃げたそうです。ですが、ワニ園のワニは餌を与えられていることに慣れているので、おそらく人をかんだりせずに死んだんじゃないかということを言われています。

3 洪水で被害が多かった障害者

(1) O君の例



図5 O君と家

洪水で被害が多かった人に3群があります。第一は、貧困者。逃げることができず、行き先もなかった。第二は、高齢者と障害者。第三は、土地勘のない外国人。

障害者はどうだったのかなという。私が調査に行っていたO君の話なんですが、洪水の被害にあったパトゥムターニー県というところのA村に住んでいる9歳男児です(図5)。彼はもう日本で重症心身障害児といわれる子どもです。両親、妹、弟、叔母、いとことそれで水が迫ってきたので近くのお寺に避難するんです。タイの洪水の場合、これはタイだけじゃなく東南アジア全体そうなんです、いきなりある日突然水がどんと来るわけじゃないんです。じわじわと水が上がってくるんです。だから、「だいたいもう明日ここが水になるよ」とか、「1週間後ここは水に浸かるから逃げなさい」というのは予測可能なので、ここもそうだったんですが、お母さんたちは近くのお寺にすべて避難するんです。家はもう冠水します。

ただO君、これは日本でも全世界共通だと思いますが、精神障害とか知的障害を持っていたりとか、それから高齢者の方や認知症の方とかは、やはり環境の変化に対してすごく弱いんです。そのときにやはり「O君も不安定になった」とお母さんが言っています。ちょうどこのときはO君に会いに行けなかったんです。

それでいろいろな声が出たり、家族ならでは分かるこの不安定さというのが顕著になってきたときに、今度は「お寺が冠水するよ」ということで、地域の人たちも「他のところへ逃げようよ」と言ったんですが。これ冠水する前のO君の家です。奥のバラックと思ってしまいかもしれませんが、あれがO君の家でして、もう冠水したらあつという間にあっけなくつぶれるお家だったのですけれども、もうこれ以上O君の環境を変えたくない。それに、地域の人はまだO君のことを知っていたので、地域のお寺に避難しているうちはまだよかったです。ですが全く知らないところにお母さんは行きたくなかったんです。またO君に対してどういうふうな目に合うかとか、またO君がどういう反応をするか分からなかったので残るんです。そして10月に肺炎を起こして病院に行くのですが、お母さんいわく「ちゃんと診てもらえなかった」ということで、あっけなく9歳でO君は亡くなります。だから、これはいわゆる災害関連死の一つではないかと思うのですがこうなりました。

(2) Sさんの場合

別の女性障害者Sさんのケースです。彼女はDPI-APというアジア太平洋の障害者団体での事務局長で、英語も話せます。大きな職業訓練学校の卒業生です。コネクションが世界中にあって、その洪水のときにこの職業訓練学校の理事長と交渉して、この事務所ごと引っ越します。スタッフのアパートもその理事長が空いている部屋を貸してくれて、アパートを引き払わせて全員スタッフの家族ごとこの違う県に避難させたんです。おかげで同じ障害者で、スタッフも障害者なんですけど、誰も被害には遭わなかった。

(3) Nさんの場合

次は障害者Nさんです。違う県なんですけど、身体障害を持っているんですけども、図6の右側の写真が草の奥はもう川です。この手前のいすは、シャワーを浴びるときのシャワーチェアの代わりに自分たちで工夫したものです。水が近かったんですけど避難しませんでした。もう水が来るよりも、行った先で自分がいかに嫌な目に合うかが嫌だと、もしくは慣れた家だったらトイレに行ったりお風呂に入ったりできるけれども、知らないところでトイレとかお風呂に入れないと。それでもう行きたくないと行かなかった。結果的に浸水がそんなに来なくて被害はありませんでした。



図6 Nさんの家

(4) アーティストFさんの場合

Fさんはアーティストです。彼女の家はなかなかの資産家で、お友達も資産家が多いんです。チェンマイという北のほうにある観光地にお友達の別荘があるんです。その別荘に「じゃあ一緒に逃げようか」と言って、何不自由なく別荘に避難ということで無事でした。

何が言いたかったかという、同じ洪水が来るんですが、同じような障害を持っていてもその人の持っている力とかネットワークとか、それからスキルによって、あとはそれまでの経験ですね。それまでやっぱりすごくひどい差別を受けたり、嫌な思いをしてきている人は避難をするのが嫌だった。逆に不安がなく移動できるくらい日常生活の中で、やっぱりネットワークというか自分の安心できる場所を持っている人は、安心して避難した。だから、明暗が分かれたところです。

4 2016年東日本大震災での被害

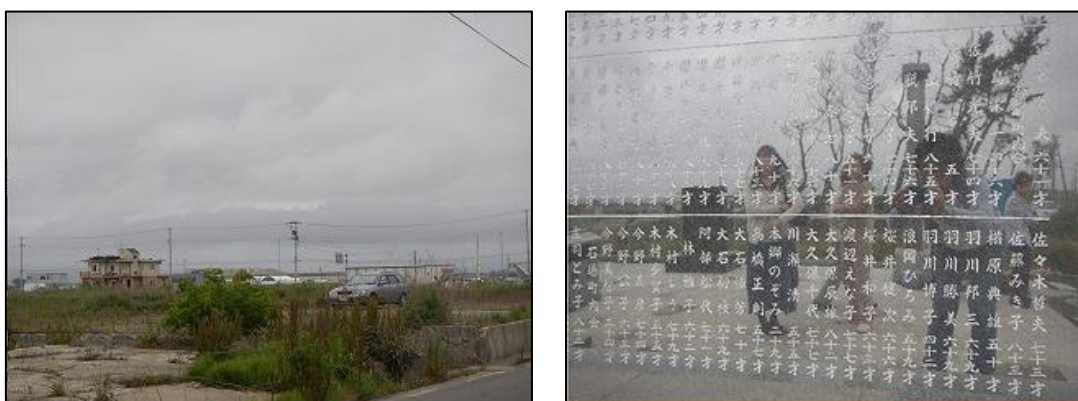


図7 左：宮城県荒浜小学校の跡地、右：慰霊碑には名前と享年が刻まれている

日本でも同じことが起こりました。2011年の東日本大震災の被災地の一つ、宮城県の荒浜小学校では、浸水して屋上に逃れました。この地区の慰霊碑(図7右)に刻まれた被害者

の年齢を見ると、ほとんどが 60 歳以上です。

5 熊本での災害準備プロジェクト

(1) 阿蘇地方での活動

自己紹介の続きになりますが、私はそういうことがあってこの熊本に来て、「減災型地域社会リーダー養成プロジェクト」を担当しました。熊本は災害県なんです。2016 年には地震がありました。地震が来るのは誰も想定していなかったのですが、私の授業で想定していたのは土砂災害です。特に、阿蘇地方はカルデラ、火山がボンと爆発していっぱい火山灰が降ってできた地層です。しかもあそこは特殊な気候条件で、ゲリラ豪雨と言われている雨が年に何回か降るんです。だから毎年皆さん、ちょっとニュースを気を付けてくださると、梅雨の時期それから台風の時期になると、阿蘇地方には必ず避難勧告が出ます。特に障害者・高齢者は避難勧告の前の準備情報の段階で、市は障害者・高齢者を先に避難させるということをしています。山が崩れて人間の集落を直撃するというのがロシアンルーレット状態なんです。山際にぶわっと人の家が密集しているんです。いつ裏山が崩壊するか分からないというのが、今、阿蘇に住んでいる方々の状況です。そういう状況を学生と一緒に聞きに行っていました。

全盲の女性を含めた、いろいろな方に話を聞きました。彼女からは、タイの障害者の人と同じ話を聞きました。避難しなかったと。なぜか。彼女は避難所になっている公民館の近くを毎日歩いているんです。あの辺は彼女の白杖が詰まる、下水管の穴が大きすぎて白杖が引っかかったりとか、段差が、道がボコボコして歩いていくんです。それから地域の人との関係性とか、この公民館を使ったことがあるけれども、自分にとって全然ファミリアではないと。これは何か身体感覚として、あそこへ行っても快適ではないんですね。「あそこで嫌な思いをしたり快適ではない思いをして過ごすくらいなら、慣れ親しんだ自宅で死んだほうがましだ」と彼女は訴えています。そういう話を聞きました。熊本県内の地域での防災訓練にも学生と参加しました。

(2) 東日本大震災での経験調査

福島県の南相馬のぴーなつつという事業所で、学生と一緒に、代表の青田さんに話を聞きました。東日本などをずっと周って女性や障害者の方に話を聞くということを繰り返していました。

(3) 大学での防災訓練

熊本地震の起こる半年前に、私は学生と一緒に炊き出し訓練をしました。「あんたたち今のんびりしているけど、もし何かあったらうちの大学きっと誰か押し寄せるよ」と。それで「有無を言わず避難所になるのだから、炊き出し訓練くらいやろう」ということで、「4人で300人分のご飯を作る」というのをさせてみました。成功するためでなく失敗させてみようと思いました。案の定、まず学生たちは300人分のご飯が何合炊いたらいいか分からな

い。何升ですね。そして有り体に大きな釜を見て、じゃあこれで炊こうとなったときに、ある学生が「水をどんだけ入れたらいいか分かんないね」と。それで他の学生が「いいんじゃないね、途中で開けて水が足りなかったら足したらいいんじゃないね(笑)」と言いました。私は「駄目です」と言いました。一回自分で作ってみたいとわからないんです。300人分の材料がどれだけなのか。材料を切るのにどれだけ時間がかかるのか。煮込むのにどれだけ時間がかかるのか。そういうのを体験させることをしたかったんです。だから失敗してもいいと思ったんですが、一応、日赤の方に来ていただいて、いろいろアルファ米の炊き方とかを学びつつ、でもできたご飯はもったいないから、学生に学食の前で嫌味のように100円で売りました。2班で作ったので600人分あったんです。その日、学食の売り上げはかなり減ったと思います。カレーは禁止にして、「他のメニューを考えなさい」と。学生は、ずるいからハヤシライスにしましたけれども(笑)。

そのときに、「高齢者・障害者が来るんだよ。そうしたらどうしたらいい？」ということで、シミュレーションもしました。これが、地震の時に、すごく効いてきました。このとき、学生から意見がいろいろ出ました。体育館のマットレスを使えばいいのではないかとか、介護福祉学部で介護実習室がありますので、そこにあるポータブルトイレを使ったらいいんじゃないかとか、学生がどんどん言い出しました。ドイツ製のフランス製の機械浴のうん千万する機械が2台あるんです。あまり使っていないんですが。学生は、「じゃああれを使ってそこに障害者・高齢者が来られるようにしたらいいのではないかと」言っていました。残念ながら、その建物は壁は壊れるは、ガラスは割れるはで、その機械浴は使えませんでした。ただ、そのときに言っていた備品の活用方法というのがすごく後で生きてきます。学食の皿を使ったらいいのではないかとか、いろいろな想定をしていたんです。

6 熊本地震

(1) 前震

いよいよ、地震当日2016年4月14日の話です。避難所立ち上げの前に、私は前震の時にどこにいたか。実は体育館のシャワー室におりました。シャワーを浴びていてほとんど泡だらけだったのですが、ゴーと揺れました。頭をよぎったのは、東日本のときに屋根がつぶされてた映像でした。私は裸のまま救出されるのが嫌だったので、慌てて揺れが収まるのをその個室の中で待って、体を拭いてパンツを一生懸命はいて、はい出して来て研究室に行きました。研究室は、思ったより資料が落ちていなかったです。言いつけに背いて棚の上に荷物を積んでいました。積んでいたものは落ちました。やっぱり棚の上に何の備えもなく物を置くのはやめたほうがいいと思いますが、それが落ちていたくらいなんです。

このときに、200人ぐらいの方がいったん避難で来られました。そのときは、うちの大学は広域避難所で、指定避難所ではなかったんです。広域というのは、グラウンドを貸してくださいぐらいで建物を開放しなくてもいいんですが、この季節に、やはり寒いときに、夜グラウンドに来られたら「トイレに行きたい」「寒い」ということで、うちの職員が気を利かせて「この部屋をどうぞ」ということで教室を解放したんです(図8)。後にこれがまた避難所

になります。

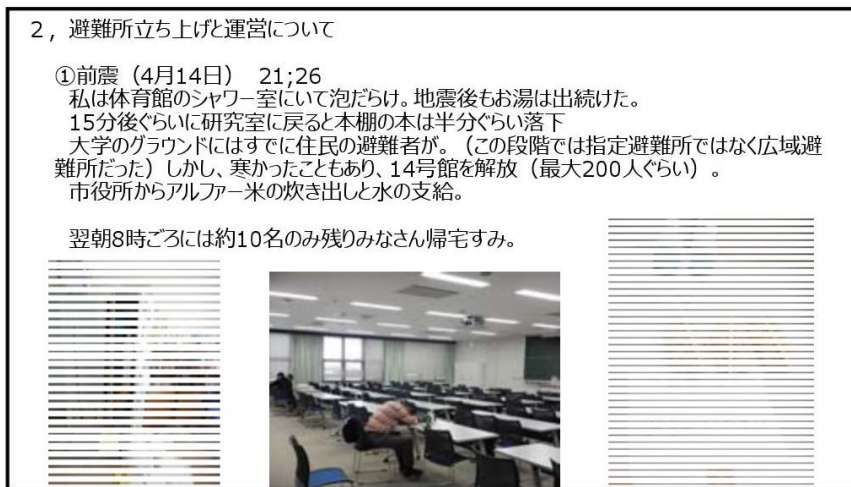


図8 熊本地震の前震の時

この頃はまだ全然危機感がなく、翌朝、皆さんは帰られて、市役所から届いた支援物資として、炊き出しのお米や水も置いてあるぐらいで、やれやれとなりました。

（2）本震

問題は次です。4月16日午前1時です（図9）。またシャワー中だったんです。なんでかと言うと、前の日は断水だったんです。それでやっと水が出た。このとき私の部屋に一人学生が避難してきたんです。なぜか。前震の段階で避難して来ていたんですが、7階建てのマシンの5階に住んでいる学生が、床上浸水になりました。なぜだと思います？

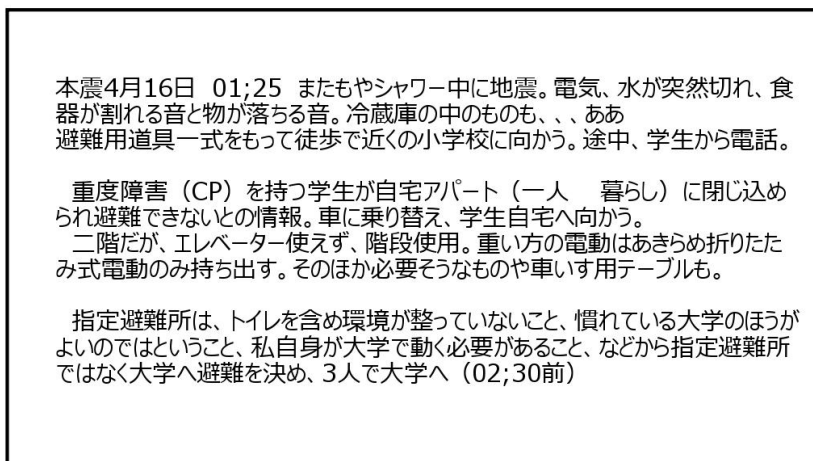


図9 熊本地震の本震の時

給水管の破裂です。それで、上から水が落ちてくるんです。ダイニング、リビングダイニングに排水溝があるお家がありますか？ ないでしょう。排水溝があるのは、せいぜいお風呂場ぐらいですよ。あと、キッチンのシンクにはもちろん排水溝がありますが。人間の家ってそんなに簡単に水がはけないんですね。いいことですね、気密性が高いって。だけど、家の中で、上からどんどん水が落ちてくる。そこに余震が来てこうシェイクされてなすすべ

もなく、女子学生は私の家に避難してきたんです。そのときに、彼女を先にお風呂に入れました。私は優しい先生なので「どうぞ先に入りなさい」と言って、彼女はベッドの上で寝かせた。そして、私はシャワーを浴びていたときに、また、どーんと来たんですね。

(3) 避難

地震が来たら、机の下に入ることになっていますが、現実的に私はできませんでした。4年間ずっと防災の勉強をしていたんですが、人が下にもぐれるテーブルは、皆さん、お家の中でどこにあります？ キッチンなんですよ。キッチンには何があると思います？ 茶碗です。私が沸かしていた麦茶の鍋が吹っ飛んで、それから茶碗が割れて、とても机の下に逃げ込めるような状態ではなかったんです。それで、私は、その夜中、お風呂場から上がって、揺れがおさまるのを待っているときに、学生に「動くな」と言いました。なぜかというとな彼女が寝ていたベッドは、上に電気もなく近くにガラスもなく本棚も近くになかったの、わが家では一番安全なところだったんです。だから「頼むからそこから動くな」と叫びながら、電気もぱっと消え、お湯も出なくなり、ただ暗闇の中でガチャガチャと茶碗が割れる音がしました。あと冷蔵庫の中の物が飛び出ました。それから、今でも、私は茶碗が入っている食器棚にひもで結んでいます。きょうはそこにお守りも結び付けてきました。どうか私がいけない間にあれが開かないように、ですね。

前日の夜の前震の後に余震が来るかもしれないと思って、避難道具は作っていたんです。一式。それで、その荷物をつかんで、ちょっとやはり家にいるのはやめようと思いました。「余震が収まるまで避難しません」という方もいますけれども、高層になればなるほど揺れは激しいです。震度3でも、体感はどんどん震度4、震度5と増します。私の友達は9階のマンションだったんですけれども、窓から投げ出されるのではないかと思ったというくらい振られたそうです。なので、特に免振とかでなくて揺れるようになっている建物は、おそらく震度5ぐらいになるともうかなり怖いはずですよ。私は3階に住んでいても、1階の人よりも体感が怖いです。だから、震度3とか震度5とか震度7という数字だけではないんです。どこにいるかによって、やっぱり全然体感が違うので、そこも私はちょっと気を付けておいたほうが良いと思うんです。

(4) 障害学生の救助

そこで、避難。近くの小学校に歩いて逃げようと思いました。車で渋滞は嫌だったので。ですが、途中で、LINEで障害を持っている学生から連絡がありました。彼女は高校を卒業すると同時に一人暮らしを始めて、24時間介助が必要なのですが、重度障害なので、ヘルパーを使いながら学校に通うという見上げた根性です。無鉄砲とも言いますね。彼女から泣きの電話が入りました。珍しく、「先生助けて」と。実は私たちの教員、学生と一緒に持っているゼミの全員のLINEがあって、学生が「助けに行く」と言ったのですが、二次被害が怖かったので「あんたは小学校に行きなさい」ということで私が迎えに行ったんですけれども、エレベーターが動かないんです。それで、電動車いすがいいのはもちろん分かっている

のですが、私が一人で、電動車いすを2階から下ろすのはもちろん無理です。それで、簡易式の電動車いすを1台下ろして、もう一個彼女の持っていた手動に彼女を乗せて、私は手動の車いすだったら、乗っている方の体重にもよりますが、2階から1階だったらぎりぎり一人の力で下ろせます。そして下ろしました。必死で。彼女の毛布とか着替えとか、車いすテーブルを含めた身の回りの物を一式とにかくつかんで、「じゃあどこに逃げようか」ということで、近くの小学校が指定避難所なんですけど、皆さんご存じのとおり、車いす用のトイレとか、バリアフリー施設がある小学校、中学校はあまりありません。熊本だけでしょうかね。いなかの県の熊本は、全然バリアフリーじゃないんですよ。それで、そこに逃げたらやっていけないと思いました。もう一つ、私は「大学で動かないといけないかな」という思いがありました。大学に行くと彼女の友達がいるし、私も時々様子を見に行けるし、車いす用のトイレとかバリアフリー施設がいっぱいあるし、で「大学に行こうよ」ということで大学に来ました。

(5) 本震直後

本震直後の私の研究室では、本は全部落ちました。棚は全部固定していました。これ棚を固定していなかったら、私はもう多分、研究室に入るのをやめたかもしれません。このままでいいかなと。図10の右側の写真は教室で、2時半ぐらいのときの写真です。まだすかさずかでしょう。奥にでももう車いすの方、高齢者の方が何人かいらっしやるのが見えますか？



図10 熊本地震本震直後の教室

ここに、明け方になるにつれ人が増えます。どうなると思います？ ちょっと分かりにくいですが、部屋が埋まっていくんです。すると奥にいた車いすの方は外に出られないぐらい人が埋まってきます。皆さんやっぱり本能があって、自分が確保したスペースは簡単に譲ってくれないんです。そうすると、私はこの日の夜は一晩中2時から朝8時ぐらいまでトイレ番でした。高齢者の方とか障害者の方の。みんな遠慮なく私に「トイレに行きたい」と言ってくれます。遠慮して「いいですよ」とか声かけられないんじゃないかと、積極的にみんな「トイ

レお願いします」と言うから、みんな偉いなと思いました。人にこうされるのが慣れているのかと思っていたら、後で分かりました。市役所の職員が後で駆けつけてくださって、私が目立つように黄色い服を着ていたら、「ヘルパーさん」と言われました。私はどうもヘルパーさんと勘違いされていたらしくて、だからみんな遠慮なかったんです。いいことなんですけれども、後でばれると気まずいかなと思って「すみません、一応大学の教員なんですけど」と言いました。

ここから外に出るのが難しくなります。「お水を飲んでください」と言っても、「トイレに行きたくなるから嫌だ」と飲まない。なぜかという、トイレに行くたびに座っている人に「すみません、どいてください」「すみません、どいてください」「すみません、ごめんなさい」「すみません、ありがとうございます」と言いながら出ていくんです。トイレが終わって自分の場所へ戻ろうと思ったら、また「すみません、すみません」「すみません、ありがとうございます」、すみませんを繰り返さない自分の場所へ戻れないんです。それを、権利主張の強い障害者運動をやっている障害者はいいですよ。だけど、一般の高齢者とか障害者の人たちに、それを毎回やるかと言ったらやれないですよ。人間の心理はそんなに強くないですね。で、遠慮するんです。

「どんどん横になってください」と言ってもならないんです。床に寝るのも一回車いすから床に降りるのはすごい大変です。同じ高さのベッドから車いすに乗り移るのはまだ簡単。でも、車いすから床に寝て、また寝てトイレに行くときに起きて抱えてもらって座ってということをする、そうするとさっきの「ごめんなさい」「ありがとう」を繰り返すと思うと、それだけで気が遠くなりますね。これで15時間過ぎるんです。「もうやばい」と思って、「これは何とかしなくては」ということで、学校側の理事長と学長に直談判して、使っていなかったホールを障害者・高齢者が体を伸ばして寝られるスペースとしたい、「トイレに行くときに遠慮してほしい」ということで、別の場所にスペースを確保しました。

7 熊本学園大学での障害者・高齢者用スペースの設営

ちょっと見にくいかもしれませんが、図11の左上の写真の上にライトがあるのが見えますか。ここはホールなので、今ここに降りてきていますけれども、上に照明のライトがぶら下がっているんです。市役所からは、この部屋を使うなと言われました。なぜかという、「余震であのライトが落ちてきたら危ないから」と言われました。けどもうスペースがなかったんです。それでふと思って、ライトを下ろせばいいのではないかとということでぎりぎりまで下ろしました。

すぐ駆けつけてくれた学生たちは、4年間私と一緒に勉強した学生たちで、さんざん東北の震災のこととか勉強してたんですね。だから避難所で、女性が知らない男性が隣に寝るのが嫌だったとかという声とかを聴いていたんです。そうしたら女子学生がふと「先生、このライトにシーツを掛けて簡単な間仕切りを作ったらどうですか」と提案しました。だから完全に分離されていないんです。実は向こう側とこちら側は自由に行き来できるスペースなんです。けど、どうせライトの下に人が寄ってほしくないし、あそこにシーツを掛けるこ

とで軽い間仕切りになっている。そして別に絶対男子立ち入り禁止と言っているわけではないんですけど、寝るときは女性は女性のスペース。家族とかカップルとかで一緒に寝たい人は、男性のほうでよければ男性のほうで好きなスペースを確保してもらって、「どうぞ自由に」ということでしました。

(1) 備品を活用：トイレ、シャワーチェア

図 11 の左下の写真の一番向こう側は、ポータブルトイレが置いてあります。このレイアウトは全部学生が考えたものです。それと障害を持っている学生が、レイアウトの条件を考えました。車いすが利用できること。だから 2 台あるスペースとマットレスを中央にする。トイレのスペースとみんなが食事をできるような机のスペースは遠く離す。障害者トイレに行くところのスペースには物を置かない。学生が初日から頑張ってくれました。このときに障害者が半分くらいで高齢者が半分くらいでした。

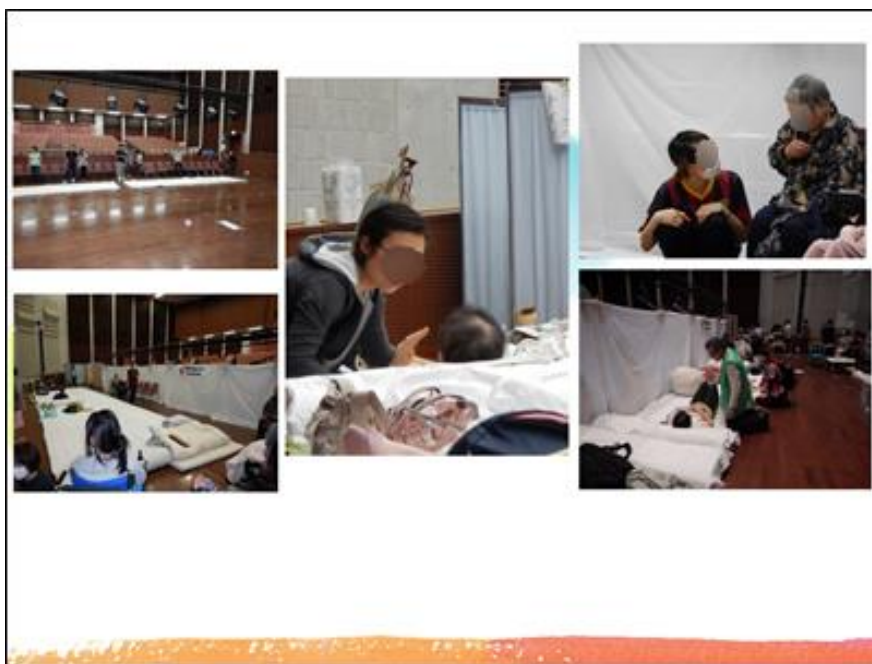


図 11 熊本地震後の熊本学園大学の講堂：福祉的スペース

一番しんどいというか本当に気の毒というか、こちらも泣きたくなったのは、図 11 の真ん中の写真の方は、老人保健施設から家に帰ってきた 2 日後に地震にあいました。脳梗塞なんですけれども失語症になって言葉が出なかったんです。だから、怖いけど、言いたいことがあってもうまく言葉にならないんです。辛抱強く学生が一生懸命聞くんですけども、イエスもノーも「はいはい」と言って、もうきつそうだなと思って「何々さん、言葉が出らんけん悔しかでしょう」と言ったら、ボロボロ泣いて。彼女は座位が保てないので、体育館のマットレスを丸めて、そこに斜めに座れるようにしました。これ以外に何もしようがなかったんです。

お風呂も近くのシャワーブースしかないなので、障害者の人や高齢者の介助が必要な人は

中も個室に入れないんですね。だから全部部屋を閉じて、申し訳ないですけど床にマットレスを敷いて床に寝てもらって、シャワーが届く範囲でお湯をかけて体を洗いました。私は20年間障害者の介助をやっているんですけども、生まれて初めてです、裸で介助をするというのをやりました。いいですね。今までは、私はTシャツ短パンを着て介助をするのが当たり前だと思っていたんですが、一緒に裸でした。後でお茶を飲んでいるときにおばあちゃんが、「あんときは先生は裸で介助してくれて、裸の付き合いになったもんね」と言われました。この辺ぐらいから距離感が、信頼関係が生まれたというですね。だから裸の付き合いは大事なんだなと思いました。

(2) 学生ボランティアへの感謝

いろいろ学生たちが手伝ってくれました(図12)。一番向こうは一緒にゴミを拾ってくれました。学生が炊き出しもやってくれました。この学生たちは2週間前に福島の子どもたちを保養するキャンプをやっているリーダーだったんです。半年前は火起こしなんてできなかったんですけども、キャンプのリーダーになるために訓練でやっていたんです。それで半年前はビービー言っていたくせに、急にこのときうまく行って、「他の学生がいかにか下手だったか」ということを自慢気にとうとうと語ってですね。「いやいや、あなたたちも半年前はそうだったから」と言いたかったですけども、感謝しながらやってもらっていました。



図12 熊本地震後の熊本学園大学：学生による炊き出し

もう一つ学生に感謝は雰囲気づくりです。最初の3日間、物資は何も来ませんでした。当然ながらですね。そのときにノロウイルスとかインフルエンザ、それから風邪もそうですし、それから精神障害者の人や高齢者の人の気落ちをどう防ぐか。防ぐ手段なんか雰囲気づくりしかないんです。それで、私なんかがどんなに頑張っても、どんなに「水飲んでください」と言っても飲まなくせに、学生が「ちょっと散歩に行きましょう」と本当に数メートル離れて外に出て、ちょっとお菓子を持ってペットボトルを持って行って、学生に「このペット

ボトルを1本飲み干すまでは連れて帰って来るな」と言ったら、すぐ帰ってきたんです。私が言ってもあまり飲まないくせに、学生が「はい、ナントカさん飲みましょう」と言ってコップについたら「はいはいはい」とぐびぐびぐびと飲んで、もう30分ももたなかったです。早く帰された幼稚園の母親の気持ちだったんですけれども。もっと遊んできてと。

トイレに行くときも、自分の家のトイレと勝手が違いますから、転倒防止などを気かけます。単に楽しくしゃべっていただけではない。私は学生に「頑張らなくていい」と言っていたんです。「あなたたちがしゃかりきに動けば動くほど、何かピリピリした空気になるから」「ご飯も取ってきてあげるのではなくて『一緒に取りに行ったら一緒に食べて』」と言ったんです。ずっと同じ場所に座らせるのではなくて、一緒に取りに行ったら冗談言って、おいしくないならおいしくないでいいんです。「こんなまずいのもう食べたくないですね」でもいいから、「一人で孤食をさせないで」と言いました。だから、一人でポツンと座っている高齢者がいたら、「ちょっとナントカちゃん、何々さんが一人で食べてる」と言うと一緒にいてくれる。だから頑張って働くのではなくて、一緒に取りに行ったら一緒に食べておいしいとかなんとか、そういうふうになってもらったんです。最後のほうは、高齢者も一緒にボランティアをやってくれました。

(3) オーダーメイドの手製段ボールベッド

段ボールベッドも届きませんでした。もうそれは1カ月くらい届かなかった。10日くらい過ぎたら支援物資が届きだして、段ボール箱が余りだしたんです。そこで、支援物資の箱をベッドに使わせていただきました。水の段ボールとクラッカーの段ボールでは高さが違うんです。それで、一人一人に合わせて、ひざの高さとか体の状態に合わせて「どの高さがいいですか」と聞いてやったので、結果的にはオーダーメイドのベッドになりました。一番真ん中の写真は分かりにくいのですが、高い、普通、低いという段々になっています(図13)。それぞれの体の状態に合わせてやることができました。あのクラッカーは最後の閉鎖の日までありまして、1年後にも、私の研究室にまだ積まれていておなかを空かせた学生が食べていました。



図13 段ボールベッド

(4) 雰囲気づくり

外部からは、漫才師が来てくれたり。あと助かったのは、地元の女性団体の人たちが洗濯ボランティアをしてくれました。避難所ではお洗濯が困るんですよ。私も洗濯難民でした。お水は断水中になっていて洗濯機も使えないんです。特に障害者・高齢者などは家に帰れないので、来てくれてビニール袋に詰めて持って帰ってくれるんです。そして自分の家の洗濯機で洗濯をして干して持ってきてくれるんです。それで、「何かできることはないですか」みたいに。特別なことではなくて、そういうちょっと自分の家の洗濯物のもう一回だけ洗濯機を回してもらって、ちょっと干して取り込んで畳んで持ってきてもらうだけですごく大助かりですね。

お誕生日を迎えた方に、私はケーキを奮発しました。コンビニのケーキではなくて、ケーキ屋さんが再開したときにそのケーキを買ったりとかして。地震そのものがトラウマという人もいますが、その後の避難所生活がトラウマという人も結構いらっしゃるんです。嫌だったとかつらかったとか、しんどかったとか。東日本大震災でも同じことを聞きました。この誕生日ケーキを食べるのは実は最後のほうなんですけど、食べながらおばあちゃんたちが「避難所はつらくてきついかと思ってたけど、ここは楽しかったね」「次にまた地震があったらここに来ようね」と言ってくれました。ありがとうございます。何よりのほめ言葉です。

(5) 介助体制

介助体制はいろいろと大変でした。緊急時、特に最初の3日間、私たちはもちろん帰れません。24時間体制なんです。昼も寝られないし。夜の介助は学生にさせたくなかったし、させられませんでした。ボランティアにもさせられなかったんです。コツが分からない人が、

力任せに介助をして転倒したら、せっかく避難所に来て寝たきりにして帰すわけにはいかないんです。高齢者はやはり骨折したら終わりなので。万が一学生がケガをさせたら、学生にとってみたら一生心に残る傷になります。

じゃあ誰がやるかといったら、避難してきた障害者が介助者を4名連れて来てくださっていたんです。その介助者が、障害者だけでなく「ここにいる間は全員俺たちの仲間だから」ということで高齢者の面倒も見てくれました。私はこの人たちがいなかったら、もうもたなかったですね。特に夜中は。後でも言いますが、障害者は支援されるのを慣れている。人を使うのに慣れているんです。高齢者は、重度の障害を持っている高齢者はもう既にケアハウスか施設か手厚い家族と一緒にいます。じゃあ誰が避難所に一人で来ると思いますか？ぎりぎりの要介護じゃない要支援1とか2くらいの人が、自宅改造をして、でも何かの事情があって一人で暮らしている人たちが、突っ張って突っ張って暮らしてきている人です。自宅はベッドからトイレに全部手すりがあるし、住宅改造が終わっている環境に慣れているんです。でも夜中に、いきなり床に寝かせられて立ち上がってトイレに行くのはまず無理です。介助され慣れていないので、慣れていない人が慣れていない介助をすると、もう転倒です。トイレに行くと、ポータブルトイレは備え付けではないので危ないのですが、そこに家と同じに思って全力をかけて移ろうとすると、ポータブルトイレごとこけてしまうんです。やはり寝ぼけてらっしゃるんだなと思うんですが、家と勘違いをして、トイレトペーパーは左にあるのに右にあると思われてトイレトペーパーを一生懸命「ないない」と探すとかですね。「ナントカさん、こっちですよ」みたいな声かけが要ります。認知症の方も来られていて、夜が油断ならなかったですね。

4日目に、鹿児島と関西の介護福祉士の資格を持った人たちが施設から駆けつけてくれました。それまで、「一般の人に、ボランティアの人をお願いできないな」と思っていたけれども、その動き方を見て「ああ助かった」と思いました。動きが全然違って、後は夜は任せて私は寝ました。その日の夜は気持ち良かったです。あの日の睡眠の気持ち良さは忘れられないです。ああいう外からの支援は大事ですね。

さっき言ったヒューマンネットワーク熊本も、自分たちのことだけではなくて、一緒に考えてくれます。このヒューマンは私が学生の頃から知っている勝手知ったる施設です。最大56人ぐらい障害者、高齢者が来られて、私一人がずっと常駐だったんですけども、いらした方の半分ぐらい私が知っている人たちだったんです。身体感覚もコミュニケーション方法、ニーズも知っていました。すごくやりやすかったです。でも、介助者はもう限界です。だから、やっぱりスタッフを支えるスタッフがすごく大事だなと実感したのが避難所でした。そこから後半は、県外からいろいろな人たちが来てくださって、このいすといすの間に寝てくださっていたんですが、すごくありがたかったです。

(6) スタッフを支える



図 14 阿蘇の福祉施設のスタッフ支援

図 14 は阿蘇の福祉施設です。孤立した施設の職員にはジェンダーバイアスがかかります。施設の職員でケアに当たるのは、ほとんど女性です。そしてその女性は、自分も被災者です。人によっては車中泊、もしくは家がつぶれたままそれでも目の前の人を助けなくてはと思って来ているんです。その人たちは、支援物資が届いても足りないときは、「施設の入所者のために」と言って自分は我慢するんです。そこで、私たちは余った支援物資から女性たちが使ういろいろな物を、お菓子も含めて、サンタクロースの袋に入れて、「これはスタッフのために持ってきました」とわざわざ施設に行って「スタッフさん、一つずつ持って帰ってください」と渡しました（図 14）。人の目がある中で箱に積んであるのをいっぱい持って帰るのは、みんな気が引けるんです。けどたくさん入っている袋を一人一個ですと言われると一人一個持って帰るのは全然気がとがめないんです。だから持って帰りやすいように袋に詰めました。そうしたら学生が何かコメントを書き出して。紙コップに「頑張ってください」とか。それでこれを一つずつ届けに行ったりしました。

（7）帰宅支援

もうひとつ大事なのは帰宅支援です（図 15）。東日本大震災もそうですし、阪神・淡路もそうですが、避難所運営の方法はマニュアルがあります。帰宅支援のマニュアルを私は見たことが無いんです。誰が最後に残ると思います？ 家がつぶれた人だと思います？ 病気の人だと思います？ 違うんですよ。最後に残る人は、そんなものは関係ないんですよ。コミュニケーションとか信頼関係とか頼る人とか、そういう社会的なネットワークがなかった人が、最後の最後まで残ります。その結果、阪神・淡路大震災は 20 年たった今も被災者支援をやっているんです。なぜならば、避難所、仮設住宅から帰る場所がなかったから、その人たちのコミュニティーを維持するためにはボランティアが継続的に関わり続けないと、

その人たちはもう放っておけないんです。

避難所もそうです。益城もそうでした。熊本市もそうです。最後まで残るのは、何かの依存症の方とか、それか本当に一人で来られていて一人で家を片付けたりできないとか、相談する相手がいない方です（図 16）。相談できたり親戚がいたりする人は、親戚の家に早々に行かれたり、家族がお金を出して新しくアパートを借りてくれたりとかですね、何とかして家族が引き取ったりしてどんどんみんな出て行かれるんです。そういうのが全部なくなったときに、どうやってこの方々を支えていくかというところが、実は次の災害に対する社会づくりというところに対するメッセージでもあるし、帰れないという、帰る場所がないということは無言の SOS なのかなと私は思って見ていました。

帰宅支援

「ヒューマン（障害者団体）はいい、でも他のひとは？」

→「ピン」できている避難者…これまでどことつながっていなかった、いても薄かった避難者たち

※人とつながっていることの重要性、仲間の重要性（もともとの信頼関係やニーズの把握）

- ・コミュニケーションと信頼関係
 - ・帰宅に向けた片付けボランティア
 - ・引っ越し先探しの手伝い
 - ・村上博市議（車いす使用者）の奮闘（熊本市を動かして）
 - ・片付け・梱包・引っ越しの手配（ボランティア総動員）
 - ・引っ越すこと（避難所を出て行くこと）の不安解消
 - ・避難所閉鎖後も続く交流
- ※長期化すればするほど、次へ移ることの不安がます。そのこと自体が、社会へのSOS

色々な場所・団体・人につないでいきたい

図 15 帰宅支援



図 16 帰宅支援をした人たち

8 熊本地震から学んだこと

(1) 安心して居られる場所

熊本地震から何を学んだかなということのを少し共有させていただきたいと思います（図17）。障害者にとっての避難場所とは何かかなと思ったんですが、やっぱり安心して居られる場所かなと思うんですよ。排除されないと実感を感じる場所。避難所に行ったのに、そこに自分で行っちゃいけないんだと思わされることは、めっちゃしんどいと思うんです。なので緊急時だからこそ、「自分はここにいても安心していいんだ」という場所をやはり考えないといけない。それは別に障害者に限らないですけども。それだけのハードとかソフトですね。

熊本地震から学んだこと

① 障害者にとっての避難所とは？
 「安心して居られる場、誰も排除しない場」緊急時だからこそ必要
 →そのためのハードとソフト；場所とスタッフ体制

「建物」・・・当然バリアフリー、電源、水、雰囲気、広さ
 「スタッフ体制」・・・特に最初の数日間、そこにいる人間でなんとかする必要がある。つまり、介助者もボランティアも被災者。
 いかにして、最初の数日間を過ごすか。
 ※外からの「（介護の）専門家」の支援が本当にありがたかった。

東北実績自慢、口出すだけ、データ収集だけの専門家は不要、マスコミも考えもの
 （特に知的/精神の被災者にとって、1利あって9害）

図 17 熊本地震から学んだこと：場所、スタッフ

では避難先案は？

一番近い避難所に避難できることがベスト、本来はすべての指定避難所はバリアフリーであるべき

しかし、現実的にはまず避難先を想定しておくことが大事
 避難先を想定するところの**事前の打ち合わせやコミュニケーション**が不可欠
 トイレ・空間（広さ）・そのほかの利便性や融通の範囲など
 （当然それも震災によってだめになることもあるが）

日頃からの関係性が非常に大事

学園大学の場合、20年以上の関係と、東さんや私など関係者もいた。

大学は、学生ボランティアが得やすいという意味でも候補の一つ
 ホテルや旅館もよいかも？

図 18 避難先

それで場所があればいいのかというと、実はそうでもないんです（図18）。ある程度のスタッフも必要だということもある。建物は当然バリアフリーで、電気、水、水道、断水とか電気とかしょうがないときもありますが、うちの大学は断水だったんですが、3日間、水洗トイレがもちました。これはすごく良かった。水が流れなかったら、私たちはどれだけ大変

だったかと思います。何で水がもったかという、雨水タンクを私たちは上に持っていて、あと地下水をもう一個上に上げているんです。これが下に落ちてくる制度なので、前の日に満タンになっていたんですね。だから上に上がらなかったけれども、上のがいつなくなるかと私たちはドキドキしながらやっていて、4日目に水がなくなりました。それでプールの水をトイレに運びました。幸い、5日目に一応水が復旧したので、水運びは1日だけだった。本震直後から、全国の、横浜とか広島とか、あちこちの水道局の車が走って水道の復旧に務めてくださったことには感謝です。

(2) スタッフ体制

スタッフ体制も考えておく

高齢者障害者スペースをもうけるということは、ケアニーズがあるということ。

「スペースの確保」に加えて、ケアニーズを誰が支えるのか、というも考えておく必要がある（大学側（避難所側）も、障害者団体側も）

特に避難所に来る高齢者は介助受け慣れていない場合も多い。しかし、自宅とは違う、転倒等事故の可能性大。これまでなかったケアニーズが出てくる。

また、障害者が日頃慣れているスタッフを連れて避難したとしても、おそらくそのスタッフも被災者、加えて他の支援が入るまでは働きづめになる可能性もある。

障害者の安全や権利をまもるだけでなく、介助スタッフをどうまもるかも考えて欲しい。（当事者主権とはいえ、被災という意味ではスタッフも当事者）

介助者とはいえ、場合によっては3日4日、フルで働き続ける可能性もある。身体的精神的負担は並大抵ではないはず。

→現場はしょうがないとしても、そういう状況になる可能性が大きいことを想定しておく必要がある。スタッフも人間

図 19 スタッフ体制

大事なものは、スタッフ体制です（図 19）。いる人間がそこで何とかしないといけないんですよ。支援が来るまで持ちこたえないといけないんです。支援は必ず来ます。来ますけれども、後でも言いますがけれども、いきなり支援が来ることはありません。なので、特に最初の数日間だけは、そこにいて人でもまかなわなければなりません。「自分は3日頑張ったらもう寝る」と思ってもいいと思うんです。だけど、最初の3日間をどういうふうにするかというところは考えないといけない。「頑張っている人たちをどう応援するか」ということも考えていかないといけない。私はだから「次に何かあったら飛んで行きます」と、来てくれたボランティアに言います。

(3) 来てもらって困る人

ただ、来てもらって困る人たちもたくさんいました。熊本学園大学が有名になりましたので、あちこちからNPO、NGO、専門家という方々が来ました。DMATの方々ですら、来て情報収集をして、「ふーん、すごいですね」「うわー、すごいですね」と、わーっと帰っていくんです。それで「なんか困っていることはないですか」と聞きます。「きた!」と思って「これがこれで、これとこれが困ってます」と言うと「ああそうですか」と言って。後日何か来

るかと思ったら何も来ないんです。フィードバックがない。唯一、熊本市の歯科医師会だけが、「入れ歯を入れる容器がない」と言ったら、翌日にブルーの入れ歯容器を100個ぐらいくれました。それまでは、高齢者が入れ歯を入れる容器がなかったんです。みんな茶碗とか紙コップに入れていました。100個もいらなかったんですけれども（笑）。あとでご飯を食べる容器にはなりました。

マスコミも考えものですね。1日にひどいときは15件ぐらい来まして、ちょっとこれは学校側に私は後で文句を言いました。「はい、皆さん、マスコミがきました。協力してください」みたいな感じが少しあったんです。マスコミはもう無言で顔をクローズアップするんです。いい映像を撮りたいから。それを1日に何回もやられると、本当に土足でずかずか来るってこういうことだなと思いました。やはり知的とか精神の障害者とか、認知症の方にとっては、それがすごくストレスだったみたいで、いったん雰囲気落ちたんです。ところが、面白かったのは、精神の方が「自己紹介してもらったら、撮影されてもいいんだけど」と言いました。それから勝手に私がその人の名前をつけて「ナントカさんルール」というものを作りまして、マスコミの人には、「映す人の名前を聞くだけでなく、自分の自己紹介もしてください」と話しました。カメラとかを回す前にいったん下に置いて、「ナントカさん、こんにちは。僕の名前はこうこうです。こういう会社から来ました。よろしく願います。」と一言言ってくださいと。「その時間をもったいなくてできないというのであれば、もうちはお断りします」と。5分でいいんです。そして、それだったら撮られてもいいということになりました。報道は一理ありました。たくさん支援物資をいただきました。ありがたいんですけれども、九割のほうは痛かったです。

（4）避難先案（近くて、アクセシビリティの確保された環境）

それで、避難先の案なんですが、一番いいのは自分の家から一番近い避難所に安心して避難できるの場所があるのがベストです。指定避難所にする段階でそこはバリアフリーを条件にしてほしいと思います。小学校、中学校を新築する段階では、必ず体育館には障害者用トイレとか車いす用スロープとかそういうものを備え付けにしておいてほしいと思います。これは災害のためだけではなくて、ユニバーサルデザインという意味です。現実的に、避難所を想定しておくことは大事ななと思います。自分はどこに逃げるのかというのを考えておくだけで全然違います。

なぜ熊本学園大学で、多くの障害者や高齢者を受け入れられたかということ、障害者との20年以上の関係があるんです。ヒューマンネットワーク熊本の当事者の中には、元熊本学園大学の学生がいます。なぜ元熊本学園大学の学生か。熊本学園大学は30年ぐらい前からバリアフリー化に取り組んでいまして、私が学生の頃、夏休みとか春休みの長期休みがあるたびに、階段だったところがスロープに変わっていくとか、車いす用トイレが一個増えているということが毎回起こっていました。そうやって環境を整えてきたので、障害を持っている学生の入学が多かったんです。それとヒューマンネットワーク熊本の人たちの事務所が近いので、トイレに行きたくなったら熊本学園大で休憩してトイレに行ってから違うところに

買い物に行くとかされていたんです。あと私と東俊裕さんという車いすの教授がいました。だから「熊本学園大に行ったら何とかなるだろう」と、地域の障害者が思った。熊本学園大で許可したわけではないんです。ただ「ちーちゃん行っていい？」と言われたので、「来たもん勝ちだから来て」と言ったんです。「来て居座ったもの勝ちだから」と。だから、施設側では「来られたらどうしよう」と思われているかもしれませんが、障害者の皆さん来てください。多分、来たら追い返されることはないですし、その中で工夫しながらやっていくことになると思いますので、自分がいいと思う場所に行く。それは自分の身を守る一つの方法だと私は思います。

大学は学生ボランティアがやりやすいという意味でもいいのですが、例えばホテルとか旅館とかでも、広い場所があったり、ゆっくり体が伸ばせる場所とか、公共の施設に近ければ近いほどトイレが使いやすいということもありますので、自分にとって一番いい場所というところを、皆さんぜひ日ごろから想定しておかれるのも大事かと思えます。そして、できればその人と仲良くなって、ある程度は融通を利かせてくれる、好きにしていよと言ってくれるのも大事かなと思えます。

(5) 介助者

それから、介助者は、絶対、必要です。スタッフがこけたら障害者もこけますので、自分が避難するときに誰を連れて行こうとか、どこの団体にSOSを出そうとか。先ほど北村さんが面白いことおっしゃって、「自分のところでまかなえないのであれば、どこかのNPOと事前に連携しておけばいいのではないか」ということをちらっとおっしゃいました。私はそれはありだと思います。だから小学校でもいいんですよ。どこかの小学校が、うちの小学校の校区内には障害者・高齢者が多いと思われたのなら、市の方もですね、ここの避難所に障害者・高齢者が集まったときには、どこのNPOさんにこのときは入ってほしいと事前に言っておいて、連携先をそれぞれマッチングしておきます。そして、日ごろから体育祭のときとか何かに来てもらうとか仲良くなっておいたほうがいいのではないかと思います。

介助者は命がけで守るしかないなので、フルで働き続ける可能性はあります。本当は望ましくはないですけども、しょうがないんです。だからそういう可能性に陥るということだけは分かっておいたほうがいいかと思います。けれど、その後、介助者にはボーナスを出してくれる——私はもらっていませんけど、だれかがどこか温泉旅行に招待してくれるとか、そういうことがあるといいかなと思えます。

(6) 個別避難計画

もう一つは避難計画を作っておくことは大事だと思います。今、阿蘇で避難計画を作っているところなんです。避難計画を作って見直しのワークショップを学生とやっています。「私たちは無事です。どこそここにいます。」という紙を使います。助けに来た人が、「ここにいないのはおかしい」と、「ここにじいちゃんが絶対いるはず。でも声が出ないのはおかしい」と「おいおい」と呼び続ける時間があったくないので貼る。だけどこれも実は同じワー

クショップを熊本市内でやったら大反対を受けました。「空き巣に入れと言ってるようなもんじゃないか」と言われました。これは地域性があります。東京では難しいと思います。だけど所沢でやってらっしゃる話を聞いて少し自信がついたので、「大都会の所沢でもやっていたから熊本だったらいいのではないかと、もう一回言ってみようかと思えます。

実は個人避難計画を作ることは、内閣府は、「災害時要援護者の避難支援に関する検討会報告書」（平成 25 年 3 月）などで、熊本地震の前に「作りなさい」と言っているんです。でも熊本県の達成率は 10% いていませんでした。

（7）大学で作る障害学生の個人避難計画

学生たちとは震災前に、「大学の 7 階にいたときにどうやって下りるかという具体的な避難計画を作ろう」という課題を、私の授業でやりました（図 20）。障害当事者和其他の 4～5 名のグループを作ってです。まず障害を理解しないとイケないんです。先ほど、「これされると嫌とかあれされると嫌というのは、当事者に聞いてください」というコメントがあったと思いますが、障害というのは個別性があるので、まずその体の状態を理解していくことは大事なんです。それは、そのときに障害者だけではなく、その人のボランティアに求めるのではなくて、やはり事前に共有が必要です。

最近の当事者にはびっくりします。最近の障害学生は、子どもの頃は親に抱え上げられてどこかに行くから全くバリアフリーです。中学校、高校は場合によっては支援学校に行っているからバリアフリーです。買い物に行くときにも大型ショッピングセンターに行くからバリアフリーです。一回も階段を抱え上げて下ろしてもらったことが無い学生ばかりだったんです。

それで、抱え上げてもらう練習をしようとして、「はい、指示して」と言ったら指示の仕方が分からないんです。これは障害を持っていない学生の訓練のつもりだったのに障害学生に「あんた自分の体を知って、どういうふうに介助してもらったらいいかを自分で伝えなくてはいけないのよ」と言うことになりました。

フットレストの外れるところを「持て」と言ってみたりとかして。「ちょっと待て」と、「階段に行く前に今そこで持ち上げてみて」と言ったら、案の定外れてがたと落ちました。「これが階段だったらどうする」ということですね。最初に障害学生に聞いたら、やはり「電動車いすごと下ろしてほしい」と言われたんです。それは学校側がノーでした。でも私も本人にもう一回言いました。「自分の体重は何キロ？ 電動車いすは何キロ？」それも知らなかったんですけども。「足したら 100 キロを超える。0.1 トンだよ。余震が激しいときに、たとえ男子学生が 10 人いたとしても、あそこで階段を下りている途中に、足場が悪いときに余震が来て落ちる可能性がある。」と。「落ちた人間が首の骨を折って死ぬこともあるし、おなかに電動車いすが落ちてきたら内臓が破裂するし、ボランティアの学生が障害者になることだってあるし、障害学生がもっと障害が重くなることだってある」と。そのリスクは負わせられないということで、どうしたらいいかというのを考えて、柔らかいソフトな担架を使うことになりました。取っ手がついていて、それ自体がとても軽いんです。それに本人

を乗せて下ろす練習とかをいろいろやっています。



図 20 障害学生の避難計画

それで結局どうするか。図 21～24 は名前を消してありますが、個別計画です。全部違うんです。「ボランティア募集」と言って、ボランティアが 10 人も 20 人も来てわあわあやっけていても全然進まないんです。だから「何人必要です」と書いてあるんです。先生がその紙を見て、ボランティアが 5 名必要と言ったら「5 名だけ残ってあとの人は早く逃げなさい」と。そして 5 名の人は、どこでどういうふうにはれば安全に持てるか、本人のこの①から⑩までを順番に追っていくと下に降りられるというふうになっています。裏には、下りた後どこに行きたいか、自分の緊急連絡先は誰なのかが書いてあります。

なぜこれをやるかという、言語障害を持っている学生がいっぱいいるからです。言語障害を持っている学生がパニックになったり、それから聞くほうもパニックになっていると、なかなか聞き取れない。それもあって全部紙に書いてます。後ろにかかりつけの先生や、車いすが故障したときの連絡先などいろいろ書いてあって、それも全部個別で違いますが、学生が A4 サイズ 1 枚の紙の表裏のラミネート加工したものを自分の車いすのポケットに入れています。それで、例えば「市役所やどこかデパートなどの上の階にいるときにもし何かあったときには、その紙をその場にいる一番信用できそうな人に、見た目信用できそうな人に渡せ」と。その人がそれを読み上げて行ってくれると下に降りられると。それで荷物を持って行く人なども考えていろいろやっています。これはかなり試行錯誤しました。

【A君 避難計画】

診断名：脳性麻痺に
機能障害：体幹機能障害。不随意運動。筋緊張が強い。


避難支援手順：
①本人またはサポーター学生が教員に本紙を渡す
②教員または本人が学生3名を集める(できれば6名)
③車いすのコントローラーと机を外し、体を抱え、担架に移動し、ベルトで体を固定
※担架の保管位置
※分からない部分は A君に聞いてください

《コントローラー・机の外し方》

- ・ コントローラーは、下のネジを緩め、手前に外し、車いす下のネットに入れる
- ・ 机はコントローラーを外したら、手前に外れる

吉村千恵(熊本)

図 21 車いす利用学生A君の避難計画 概要



④頭を支える人1名と、両側に各1名の合計3名で運ぶ(体重 * Kg)
⑤足側を前に進む(特に、階段を下りるとき)
⑥掛け声は、「いち、に、いち、に」で揃える(持ち上げる時、降ろす時注意)
⑦階段運搬中に余震が起きたら近いほうの踊り場へ?
⑧1階に着いたら、一旦グラウンドへ。地震が落ち着いたらB号館へ移動。
C号館教務課分室近くの階段は、避難に適さないので使用しない

吉村千恵(熊本)

図 22 車いす利用学生B君の避難計画 手順書

【Bさん 避難計画】

- ・ 本人かサポーターがこの用紙を担当教員に渡してください！！

診断名：脳性まひ
機能障害：手足の硬直、不随意運動

- ・ 手足の硬直は抜けるまで時間がかかる(*分程度)。
- ・ 抜けた時は自分で分かって伝えることができるので、それまで待っていてほしい。

※ 担架は* *にあります。

吉村千恵(熊本)

図 23 車いす利用学生B君の避難計画

避難支援手順:

- 1 教員または本人が最低3名を集める。
- 2 担架、パイプ椅子を用意する。
- 3 パイプ椅子に担架を敷き、おしりの位置にベルトを一本通す(ベルトは車椅子の後方)
- 4 正面から車椅子に座る本人の腰を両手で抱えて引き上げる(図1, 2)。
- 5 担架の上に移乗。腕も一緒に緑のベルトで胸部の高さで担架を身体に固定(図3)
- 6 おしり位置に敷いたベルトで身体を固定。
- 7 担架の黄色ベルトを2名が肩にかける
 - ・ Bさんの頭部側を肩にかける
 - ・ 青い持手を持つ
 - ・ 3人目がいれば足元の持ち手を持つ

※11号館教務課分室横の階段は利用しない
 ※電動車椅子は邪魔にならない場所に移動
 フロアにある避難用車椅子とパイプ椅子を持っていく。
 吉村千恵(熊本)



図 24 車いす利用学生B君の避難計画：手順書（下の写真は、(株) ベルカより許可を得て転載）

（8）行政の役割（避難所もヘルパー派遣先とする、デイサービスの早期開始）

行政の役割について、今回、何が助かったかという、2つあります（図 25）。私は1週間後ぐらいに熊本市役所の人に交渉をしたら、「ヘルパーの訪問先を自宅以外で避難所でも認める」と言ってくれました。すごく助かりました。同じ地域の人たちが来ているので同じヘルパー派遣所のヘルパーが来ている可能性が高いのですが、きょう1時から2時まではAさん、2時から3時までがBさんで、移動のロスがなくなりました。ヘルパーさんは大喜びです。また、隣で様子もわかります。そうすると私たちも助かるんです。やはりどんなに頑張っても、ひとりの人をケアするのはとても大変ですが、1時間でも2時間でも特定の慣れているヘルパーさんが来てくれて、その人のケアをしてくれるということだけで、すごくほっとしました。

二番目に、「デイサービスを早く再開すること」は助かりました。デイサービスが再開できたところから、避難所に迎えに来てもらって、避難所からデイサービスに行ってもらいました。デイサービスでは、入浴、日常を取り戻す、それからおいしいご飯を食べるという避難所でできないことをやってもらいました。行政が「災害時には避難所で介助をしても点数がつく、報酬を出す」「デイケアは早く再開してほしい」と事前に言ってくれるとすごく助かります。

緊急時にはやはり自助が一番なんです。そうすると、日ごろの備えをどうするかを個別に考える。一方、安定期に入ってからどうするかというのは、行政の役割が大きくなってきます。また、緊急時を安定期までもたせるまでの間は、共助がとても大事です。自助・共助・

公助の組み合わせは地域格差もありますし、個人差もありますので、できるだけ多くの人が考えておく、計画を持っておくのが非常に大事だと思います。

③ 行政と「我々」の役割

- ・発災、その瞬間には行政の力はほぼ間に合わない（自助・共助）
- ・しかし、事前の備えは、公助（行政）の力が重要+共助。
避難計画の策定など。これに当事者性をどう反映させるか
- ・避難所運営も、「そこに避難した人たちが協力して自主運営に務める」ことが基本

日頃の備え、安定期に入ってから行政の役割（公助）+
緊急時の仲間・近所・家族などの助け合い（自助・共助）

☆いかに、シミュレーションをし、公・共との事前打ち合わせをしておくか
いかに、自助をシミュレーションしておくか

加えて、地域間連携（被災地以外の地域がいかに被災地を支えるか）も要検討

図 25 行政は事前準備と安定期に力を発揮する

（9）避難所の合理的配慮

合理的配慮というのは、そういうのも含めて合理的配慮です（図 26）。「おいしい食事を食べている、温かい食事を高齢者・障害者だけが食べている」と怒られたことがあるんです。「ここだけぜいたくだ」と。実は、市からの配給の別に、自分たちで食材を調達して、温かい炊き出しをしていたんです。嚥下の障害があったり、認知症の方たちとかは、冷たいおにぎりや冷たい味噌汁ではなかなか元気が出ないんです。そのときに、一見、不平等と思うかもしれない。逆差別と言われるかもしれないのですが、暖かい食事は命と心を守るための必要な配慮だと思います。だからそこは、「合理的配慮とは何なのか」ということを具体的にやっぱり避難所の中に残していくことは必要かなと思います。合理的配慮と一言で言っても何のことか分からないです。それを具体的に考える必要はあるなと思うんです。

④ 避難所の合理的配慮とは

「スペース」の確保だけでは不十分
緊急時だからこそ、「合理的配慮」は「積極的不安（負担や遠慮も）
解消方法」であるべき

ケア・食事・スペースは、他の避難者よりは一見恵まれていると思うかもしれないが、身体的・精神的体力は同じじゃない。
「平等に」と言って、食事やスペースを制限する必要はない。
日常とちがうからこそ出てくるニーズが必ずある。

災害は平等に來ても、被害は不平等
その解消をするべきなので、遠慮する必要はない。

図 26 避難所の合理的配慮とは

9 その後の熊本（図 27）

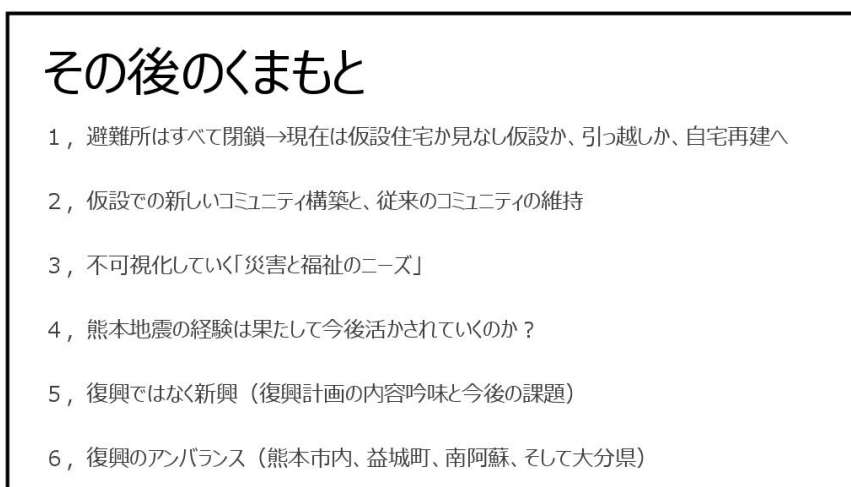


図 27 その後の熊本

2016年11月末に、避難所は全部閉じて仮設住宅に移りました。今（2017年2月）、仮設住宅に新しいコミュニティができつつあります。従来のコミュニティの復活は難しくなっています。ボランティアとして、ある農家と話していて、「最近どうですか？」「最近嫁が元気です」という会話がありました。ずっと同居していて、姑さんとの生活が嫁は嫌だったんです。そして、地震を機に仮設住宅に入るんですが、2世帯に分かれて違う仮設のくじを引いてっちゃったんです。おじいちゃんおばあちゃんは、早く一緒に住みたい、孫とも会いたい。でも、お嫁さんは別れたので元気なんです。もう戻りたくないそうです。すごく元気に仮設住宅を楽しんでいるみたいですね。それが結構あちこちで起こっています。今までどれだけ無理をしてきたかという話なんです。

今まで維持してきた地域のお祭りや行事というのは、復興して集落に戻ると言っても、高齢者夫婦が戻って若い世代が戻らない可能性もあります。そのときにコミュニティは元に戻らないんです。新興、新しい地域づくりをやっていくしかないんですね。その新しい地域づくりをどうするかというところがその5番目ですね。やはり私たちは、新しくもう一回地域づくり、街づくりを考えていかないといけないのかなと。その中にやはり障害者、高齢者の地域社会とは何なのかということも含めて作っていくしかないのかなと思います。

10 報道のバランスによる支援の格差

もうひとつ言うと、義援金のよりどころや寄付のよりどころなど、報道のバランスにも関係するんですが、かなり格差がありました。ぜひ皆さん熊本や大分を応援してくださるときには平等に義援金を送ってください。今（2017年2月）、阿蘇だけ全然復興が始まっていません。益城はすごくニュースになったので、義援金が届いているので取り壊しがガンガン進んでいます。南阿蘇は、まだ東海大学の学生が亡くなった寮も残っています。出てくる補助

の金額も違います。大分県は、風評被害に近いところがあります。

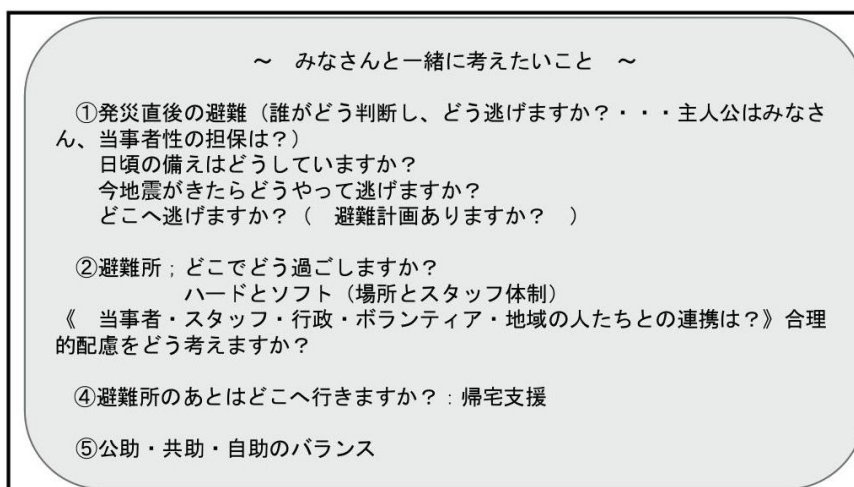


図 28 みなさんと一緒に考えたいこと

やはり日ごろの備えから、避難所の後どうするかというところ、それから公助・共助・自助のバランスというところをぜひ、それは個別差があると思いますので考えてくださったらなと思います (図 28)。

ありがとうございました。(拍手)

【質疑】

北村：どうもありがとうございました。吉村先生のお話は、とても力強く、具体的に皆さんイメージができたのではないかと思います。ご質問はありますか？

広域避難

A：県外に避難した障害者はいましたか？

吉村：県外に避難した方もありました。特に、呼吸器を使っている方は、電気が不安定な家屋もあり、何人か県外に行かれました。県外避難もいいと思います。被災地で大変な思いをして我慢してもらうよりは、安定して安心できます。私は地震の直後にいろいろなことがあって、何回か東京に行ったんですが、離れるとホッとします。特に精神的なことと体がすぐくっつながっている方とかですね、医療機器が必要な方は、できるならさっさと避難をしてほしいし、事前に打ち合わせされてるといいと思います。「何かあったら受け入れてね」と。ネットワークの中ですね。「逆に何かあったらうちが受け入れるから」みたいなのも一つの準備かなと思います。私は賛成です。思いはいろいろあらわれて、結局、帰って来られる方と帰って来られなかった方がいらっしゃいますが、それはまた後で考えればいいと思います。

避難所の経費

B：重身施設のC療育センターというところで介護士やっていますBと申します。熊本学園大学は福祉避難所ではなかったのはニュース等でお伺いしていたのですが、金銭的な援助も全くなかったのか。例えば、市町村からの後からの指定で金銭的な援助、あと物資的なものがあつたかと思うのですが、そういうものに関してはどうでしょう。

吉村：後で来ました。おかげさまで。ただ、じゃあ赤字か黒字かというところ赤字です。ただ、一応規定に従って、指定避難所としてさかのぼって一応認めていただいて、初日から活動したということで、指定避難所と同じ扱いにしてもらいました。

北村：福祉避難所じゃなくて指定避難所として？

吉村：はい。私たちは福祉避難所のつもりではなかったもので、一般の避難所と同じ扱いで使ったものとかを申請しました。

B：はい、ありがとうございました。

北村：すみません、時間が来てしましまして。たくさんお聞きしたいことがあると思うんですが。この後は、メールなどでご意見などお寄せください。今日はどうもありがとうございました。(拍手)

第2章 被災からの復旧の取組事例

第3節 2016年熊本地震（隣接市の社会福祉法人による支援）

地震を超えて共に生きる

社会福祉法人愛隣館所長、内閣府障害者政策委員会副委員長

三浦貴子

この原稿は、2017年1月27日（主任研修、国立障害者リハビリテーションセンター自立支援局、2017年11月13日（Academic Workshop: Disaster & Crisis, IASSIDD 4th Asia Pacific Regional Congress, Bangkok, Thailand）、11月16日（Workshop for Disaster Risk Reduction at Special Elementary Schools、タイ教育省）の講演記録から編集しました。



図1 著者、三浦貴子

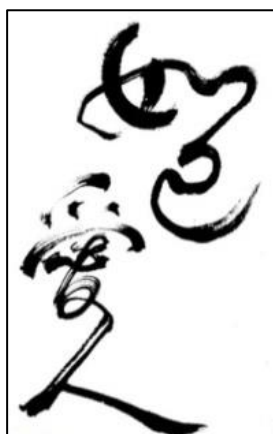


図2 愛隣館の理念

1 愛隣館

愛隣館は、2016年の熊本地震で最も被害が大きかった熊本市の北に位置する山鹿市にあります。巻頭の地図に山鹿市と熊本県を示しました。山鹿市の人口は53,000人です。地震による被害の少なかった愛隣館は支援拠点施設となり、①福祉避難所の開設、②物資供給、③人的支援、④リフレッシュ支援事業、⑤仮設住宅での継続的な支援などを行いましたので、紹介します。また、愛隣館の避難計画と防災訓練についても、ご紹介します。

愛隣館は1988年に障害者支援施設として開始されました。利用者の多くは肢体不自由と知的障害との重複障害です。入所施設、短期入所、デイケア、ホームヘルプ、グループホーム、就労移行支援なども運営しています。

法人の理念は、図2と3に示したように「己の如く、汝の隣人を愛すべし」です。図4のように、創立以来、事業を追加して、児童養護施設「愛隣園」、高齢者施設「愛隣荘」と「愛隣の家」の4つの施設による法人愛隣園となり2010年10月創立60周年を迎え、利用者450名を越しました。世界中、特にアジアの国から研修生を受け入れています。

図5には、事業種別ごとの利用者数と職員数を示しました。職員総数は112名で、そのうち、障害のある職員は8名、給食職員は7名です。

図3 愛隣館の理念と実践目標

=====

理念：己の如く汝の隣人を愛すべし
 併設：児童養護施設愛隣園（S. 25）
 軽費老人ホーム愛隣荘（S. 59）
 特別養護老人ホーム愛隣の家（H. 5）

実践目標：
 1 あきらめない支援
 2 ことわらない支援
 3 丁寧で安定した個別支援

=====

図4 愛隣館の歴史

=====

私たちの歩み【事業所概要】
 所在：熊本県山鹿市津留 2022 TEL:0968-43-2771
 経営主体：社会福祉法人愛隣園
 種別：障害者支援施設
 開設：S. 63. 4. 1
 事業：S. 63 障害者支援施設〔施設入所・生活介護〕（生活サービス部）
 指定短期入所事業所（ショートステイ部）
 H. 2 指定生活介護事業所（デイケア部）
 H. 11 多機能型事業所〔生活介護〕（愛隣倶楽部）
 H. 15 居宅介護事業・重度訪問介護事業・行動援護事業（ホームヘルプ部）
 地域活動支援センターⅡ型（まちなか交流サロンぴあぴあ）
 H. 18 指定相談支援事業所（計画相談・障害児相談・地域移行・地域定着）
 日中一時支援事業（ショートステイ部）
 H. 19 多機能型ホーム〔共同生活援助・福祉ホーム〕（ぴあハウス）
 H. 23 多機能型事業所〔就労移行支援〕（ぴあワーク）

=====

図5 愛隣館のサービス概要

=====

サービス概要(2017年10月1日現在)
 スタッフ総数 112名（障害のあるスタッフ8名、調理スタッフ7名を含む）
 サービスエリア：山鹿市（人口53,000人）とその近郊

サービス種別利用者 利用者	サービス種別利用者 定員利用者 現員利用者	サービス種別利用者 定員利用者 現員利用者	サービス種別利用者 定員利用者 現員利用者	サービス種別利用者 定員利用者 現員利用者
愛隣館（施設入所支援）	70	71	60.5	常勤：57
短期入所	6	48	40.2	（管理・事務・看護・ ケアスタッフ等）
日中一時支援事業		19	25.2	
多機能型 愛隣倶楽部 生活介護	20	26	43.4	常勤：9
ぴあワーク（就労移行支援）	6	1	40	パート：3
デイケア部 生活介護	20	51	65.1	常勤：6 講師：3
地域活動支援センター	10	33	47.9	常勤：1 パート：4
ホームヘルプ部	—	39	57.1	常勤：6 登録：15
多機能型ホーム	15	15	58.8	常勤：1 パート：6
相談支援事業	—	200*	—	パート：4
移動支援事業	—	2	—	

=====

2 福祉避難所の開設

2016年の熊本地震では、大きな二つの揺れが記録されました。本震はマグニチュード7.0で、4月16

日1時25分に起こりました。4月14日21時26分の前震はマグニチュード6.2でした。2つの地震により死者50名、負傷者3,000名、避難者は44,000名を超えました。最も被害が深刻だった益城町では家屋が倒壊し、天井が崩落して使用できなくなった障害者入所施設と障害者通所施設もありました。



図6 愛隣館に開設した福祉避難所

前震の4月15日から安否確認をした後、本震のあった4月16日から複数の福祉避難所が開設されました。図6の2枚の写真は愛隣館内に設営した福祉避難所です。図7の写真は、熊本県身体障がい者福祉センターに開設された福祉避難所の身体障害者の部屋で、段ボールベッドを設置しています。図8の写真は、益城町の避難所で、日本災害リハビリテーション支援協会 JRAT からいただいたマットレスを敷いたところで、右側の写真は段ボールテーブルを使っているところです。



図7 熊本県身体障がい者福祉センターに開設された福祉避難所



図8 益城町の避難所

3 物資供給

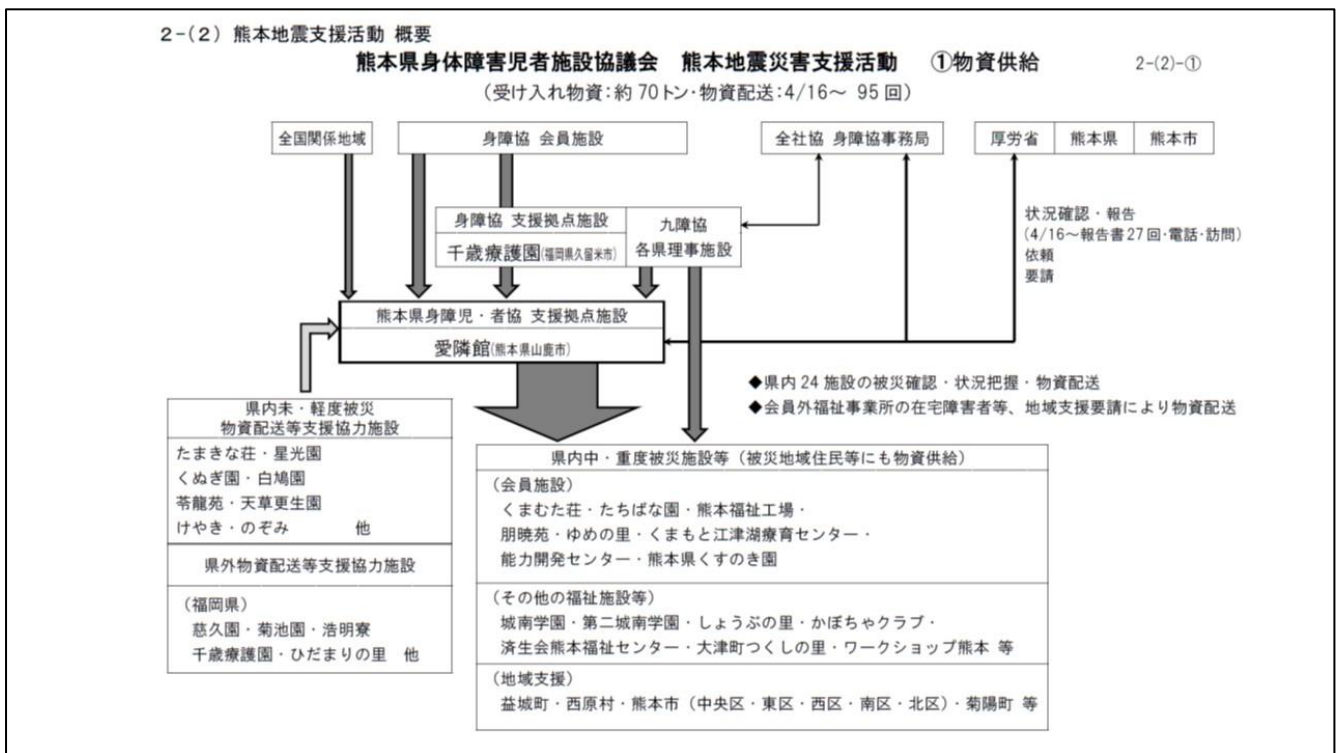


図9 熊本県身体障害児者施設協議会 熊本地震災害支援活動での物資支援

図9には、物資供給の概要を示しました。全国から寄せられた物資を、身体障害者施設協議会会員施設だけでなく、被害の大きかったその他の福祉事業所や被災地域の住民にも供給しました。その際の配送は愛隣館と被害の軽微だった熊本県内の施設や九州の施設が協力して当たりました。4月16日から約3ヶ月間、計95回、約70トンを届けました。図10の写真の10トントラックは、愛隣館で栽培しているミカンの収穫に使っているものです。

4月19日からは、施設や熊本の障害者の状況を、いくらかでも、国・県・市の行政と共有する目的で、報告メールを始めました。8月12日まで27号を発送しました。



図10 物資運搬の様子

4 人的支援

人的支援は、九州身体障害者施設協会と連絡・調整を図りながら、施設の被害や被災した職員の多かった「くまむた荘」へ応援職員を3ヶ月派遣しました。また、図11の右の下向き矢印は、厚生労働省による福祉人材派遣マッチングで、福祉避難所になった「熊本県能力開発センター」が支援を受けたことを示します。

そのほかに、温泉入浴と昼食支援、洗濯代行を組み合わせた温泉リフレッシュ支援事業を実施し、4月末から7月末まで延べ2,400名が利用しました。これは、地震発生後1週間くらいから、入浴と洗濯のニーズが高くなったことから企画したものです。避難所では入浴も洗濯もできず、銭湯に並ぶことは、障害者だけでなく、高齢者や乳幼児にも難しかったからでした。

熊本市や益城町などの6つの避難所と被災した1グループホームから、毎週水曜日と土曜日に、50名ずつをバスで送迎しました。市社協、山鹿温泉観光協会、経済振興委員会、九州身体障害者施設協議会と共に実行委員会形式で、支援金を持ちより組み立てました。山鹿温泉リフレッシュ支援事業は、市内六ヶ所の旅館・ホテルの大浴場と食事会場を借り、山鹿市食堂組合、飲食店組合の各協力店が昼食を提供しました。送迎を旅館や福祉施設で行い、入浴介助だけでなく洗濯代行などのサービスを施設スタッフ213人と市ボランティア連絡協議会等207人で担いました。避難者は入浴だけでなく、買い物と会話を楽しみ、最後は身内のようななじみの関係が生まれたように感じています。

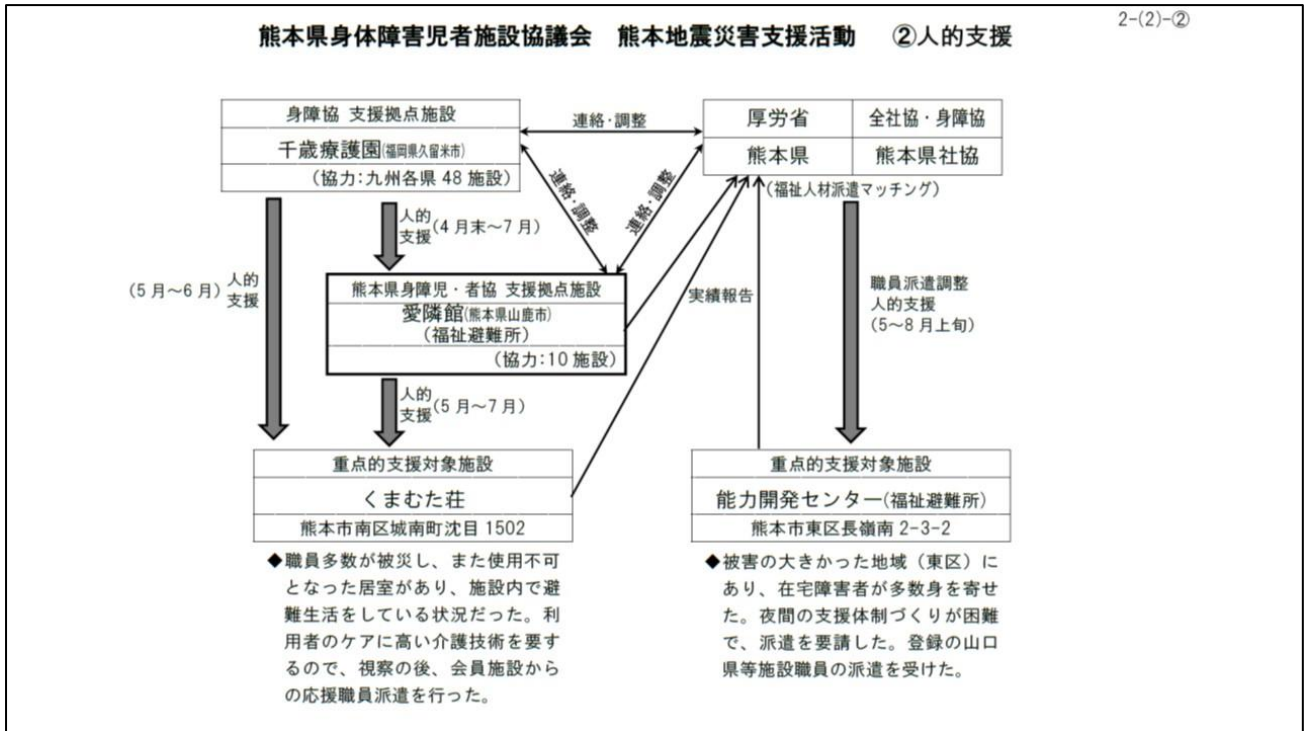


図 11 熊本県身体障害児者施設協議会 熊本地震災害支援活動での人的資源

5 山鹿温泉リフレッシュ支援事業

図 12 愛隣園による被災地域入浴等支援「山鹿温泉リフレッシュ支援事業」

社会福祉法人 愛隣園 障害者支援施設愛隣館 熊本地震災害支援活動 被災地域入浴等支援「山鹿温泉リフレッシュ支援事業」

- ・ **ニーズ**： 発災から1週間、避難所や被災グループホーム等で入浴のニーズは切実だった。また、断水のため洗濯ができずに困っている人々が多かった。
- ・ **地域連携で事業化**： 被害の軽かった山鹿市では、温泉資源を使った支援ができないかと考える市観光協会（ホテル等）、飲食店組合等の有志があり、市社協と山鹿市からも協力の意向が伝えられたので、福祉支援拠点の愛隣館がコーディネートして、実行委員会方式で「山鹿温泉リフレッシュ自演事業」を計画した。九州身体障害児者施設協会からも支援協力も頂くこととなった。
- ・ **対象**： 被災した人々（高齢者、障害者、乳幼児を含む）と被災地支援者
- ・ **構成団体**： 1）山鹿市社協（山鹿市ボランティア連絡協議会）、2）山鹿温泉観光協会、3）山鹿経済振興委員会
4）山鹿市飲食店組合・山鹿市食堂組合、5）社会福祉法人 愛隣園、障害者支援施設 愛隣館（九州身体障害児者施設協会）
- ・ **予算**： 150万円（市社協60万円（市助成）、山鹿温泉観光協会、山鹿経済振興委員会、社会福祉法人愛隣園が30万円ずつ支援金を持ち寄る）
- ・ **実施期間**： 2016年4月30日～7月31日、毎週水曜・土曜 各25名ずつ2団体、50回試行
利用者：延べ2400名、支援協力者：法人職員 213名、ボランティア 270名
- ・ **実施内容**： 1）避難所等への送迎（毎回2か所へマイクロバス2台使用）
2）昼食支援（飲食店仕出し）
3）温泉入浴支援（ホテルにて） ※車いす利用者は施設に送迎し、機械浴などで入浴支援を行った。
4）洗濯代行
5）買い物、見学等支援
6）話し相手、レクリエーション



図13 温泉リフレッシュ支援事業の様子

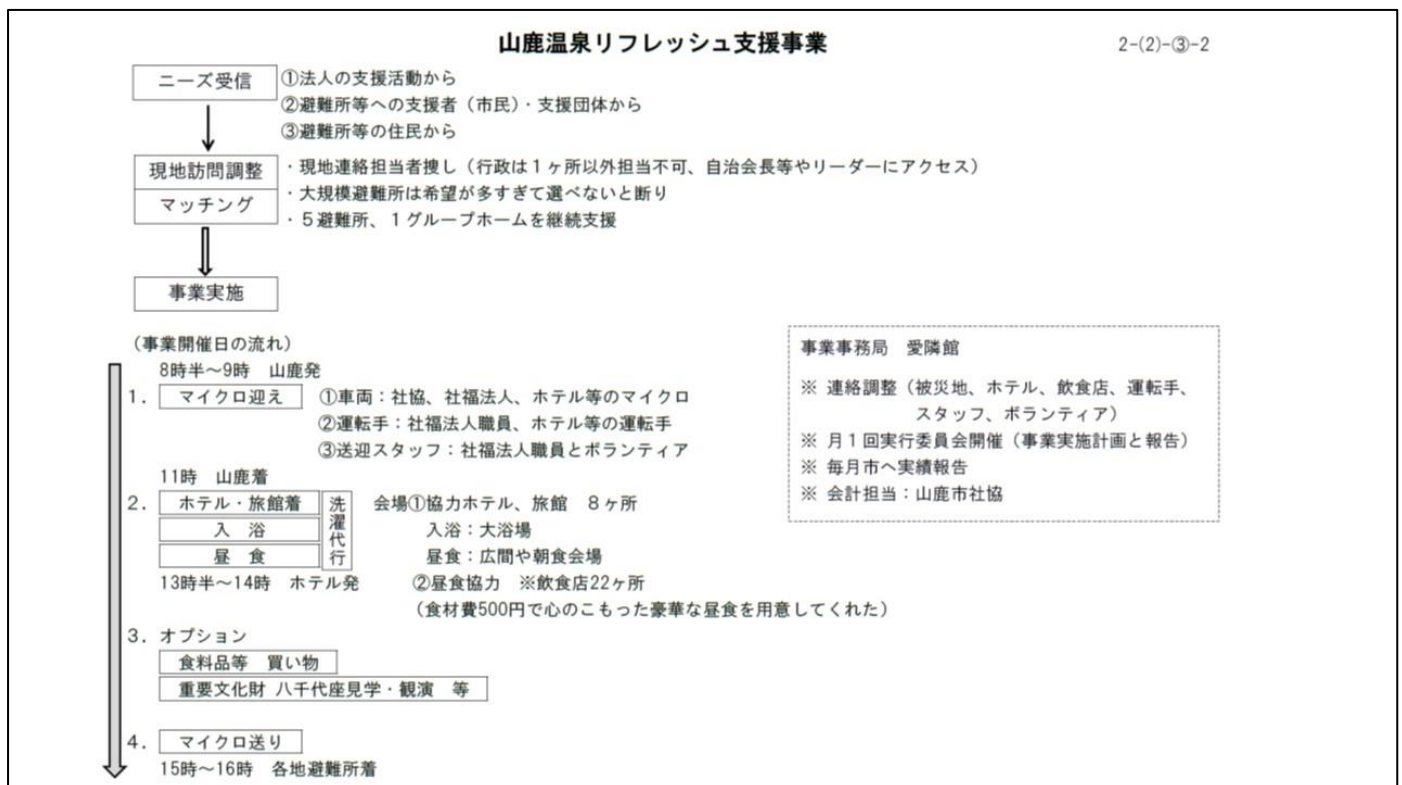


図14 山鹿温泉リフレッシュ支援事業

温泉リフレッシュ支援事業について、図13の左の写真はバスでの送迎、右は昼食の一例です。図14の上部は、この事業が実現するまでの経緯を、下部は1回のタイムスケジュールを示しました。熊本日日新聞（2016年5月17日）には、この温泉リフレッシュ支援事業が取り上げられました。

6 設住宅での支援活動



図15 仮設住宅での移動美術館

避難所から仮設住宅に移った方々へ支援は2017年春のとんかつ差し入れまで継続しました。図15の写真上に示したのは、移動美術館で、13名の障害のある芸術家による50作品を、2か所の仮設住宅（木山、益城）の集会所で展示しました。写真下は2016年12月の写真です。同時に行った炊き出しでは、牛丼200食、栗ぜんざい200食が15分で完売しました。仮設団地でのアールブリュット移動美術館は、2017年の冬には、熊本市城南町のみんなの家で行いました。



図16 仮設住宅での移動美術館へのゲスト

この時は、くまもんも来てくれましたし（図16）、日本の若手現代美術家30名に選ばれた山鹿市の障害のある二人も実演してくれました（図17）。手前の松本寛庸さんは色鉛筆の作品を描くときに使う下敷きとして、熊本地震の本震が報道された4月17日の新聞を使っていることを、この時に、気付きました。図17右の写真は松本さんの作品のひとつです。

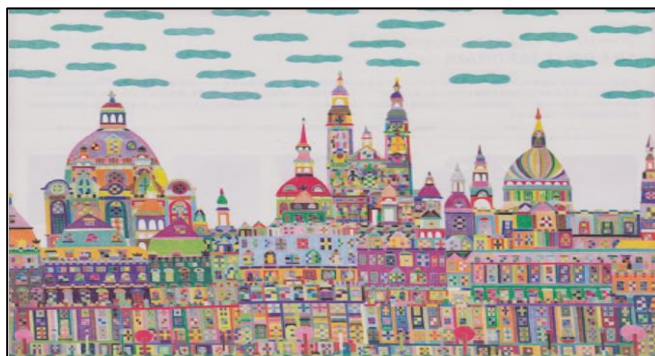


図 17 松本寛庸さんと色鉛筆の作品



図 18 テレビに取材される移動美術館

移動美術館については、テレビでも（図 18）、熊本日日新聞（2016年12月18日、2017年1月14日）でも紹介されました。

7 愛隣館の避難マニュアル

(1) 台風・大雨・河川洪水・土砂災害編

施設では防災マニュアルは実態に即して改訂しているところです。台風などの予報がある場合について、図19に示しました。まず職員研修でのグループ討議、グループ発表。その意見をもとにリーダー職員が原案を作成し管理者が校正後、意見交換をして案にまとめました。それから、利用者への説明を行い、夜間訓練への合意を頂きました。10月17日、消防署、地域消防団、自主防災組織の区長9名の方々の立ち会いの下で地震想定での夜間避難訓練、並びに職員参集訓練を実施しました。約30分で市内の職員は集まり、停電想定の中、全利用者を安全に避難させることができました。しかし70人（95%の方が車イス利用）に対し、4人の夜勤者のみで初動の避難介助を行う困難さも明らかになりました。訓練の実施で気づいた事をさらにマニュアル案へ落とし込む予定です。

図 19 愛隣館の台風対策マニュアル

① 台風進路予想・大雨の情報収集

- テレビ・ラジオ・携帯電話・防災無線等で情報の収集
- 岩野川、菊池川の状況把握（随時）

②施設内外の台風等対策（事前準備）

<室内>

- 台風接近の半日前には浴室に水をためる
- 各トイレにポリバケツを準備し水をためる
- 発電機2台、灯光器3機準備をする
- 居室のベッドを窓から離す
- 居室のカーテンを閉める
- 保存食と飲料水の確認・確保
- 福祉避難所準備

<外回り>

- 飛びそうな物は室内に入れる
- 室内に入らない物はロープ等で固定する
- 倒せる物は地面に倒し飛ばない様にする

③台風など（災害時）

- 戸外に出ない、窓を開けない
- 必要時は施設内で避難

停電発生

- 施設長に状況報告
- 携帯電話、ラジオ等で情報収集
- 発電機から各号館の廊下に灯光器を照らす
- 20～30分ごとの巡回をする

建物破損（窓ガラス等）

- 施設長に状況報告
- 利用者の安否確認
- ガラスの割れた居室の利用者避難誘導
- 破損個所の応急処置

④台風など（災害後）

- 利用者の最終点呼
- 施設長に最終現状報告
- 居室内、内施設、施設外の破損確認
- 施設内、施設外の後片づけ、清掃
- 地域被災者支援

（2）大規模地震（夜間職員4人体制の場合）

図20は、予報がない大地震の場合のマニュアルのフローチャートです。

図20 愛隣館の大地震対策マニュアル

地震発生

- ☆震度5強（サブチーフ以上集合）
- ☆震度6（全職員集合）・被災・道路寸断除く

①地震がおさまるまで待機

- 自身の安全確保（ヘルメット、靴、懐中電灯、携帯電話）

②—1 状況把握・連絡（1名）

- 情報の確保（ラジオ付懐中電灯所持）
- 館長（副館長）へ電話→館長より理事長へ
- 緊急連絡網LINE等発信判断
- 出入口の開放
- 利用者・職員名簿携行

②-2 安否確認 (3名)

- 各号館利用者安否を至急確認
- 利用者身体保護・声かけ
- 利用者のケガの確認
- 応急手当→看護→搬送判断

③ 避難準備

- 避難場所の確定(食堂・集会室、前庭・中庭)
- ヘルメット(防災頭巾)の着用
- 立位歩行者は靴を履く
- 車椅子利用者は車椅子移乗
- ストレッチャー、ベッド等にて移動

④ 避難

- 人員確認(利用者点呼)
- 一次避難所<食堂・集会室、前庭・中庭>
- 二次避難所<北側駐車場>
- 非常持ち出しリュック
(利用者・職員名簿、電池、軍手、保温用アルミシート、備蓄物のリスト等)

⑤-1 安全確認(建物・設備:2名)

- ライフライン(電話・電気・水道・ガス)
- 廊下、窓ガラス、天井
- スプリンクラーの誤作動対応

⑤-2 避難利用者ケア(2名・応援職員など)

- 安全確保
- 身体・精神的ケア
- 利用者との情報共有
- 非常用物資(水・食料・オムツ・毛布等)

☆管理者が関係機関へ状況報告・救援要請等を行う

=====

(3) 防犯マニュアル

2016年7月26日に、相模原市の障害者施設で凄惨な犯罪が起こったことから、防犯マニュアルも作成を開始しましたが、まだ原案の過程です。厚労省通知をチェックリスト化してチェックし、グループ討議、発表までを行いました。想定が難しく難航していますが、内容をスリム化して実用化をはかりたいと考えます。研修後には、「防犯という意識を共有することが出来た」「職員同士がお互いの考え方を知る機会を得た」などの感想が聞かれました。組織として、緊急時にどう対応するか定着するよう訓練を重ね、夜勤者の心身の負担軽減をはかりながら、利用者の生命を守る私たち本来の使命を果たしたいと考えます。

8 つながり

今回、「普段のつながりこそ備蓄」だと痛感しました。平素から国・県・市の行政機関や身体障害者施設協議会、そして地域とのつながりを持っておくことがスピード感のある支援に結びつきました。また、これまでのつながりに加えて、新しいつながりを得ました。2017年には全壊した益城木山神宮を、国の伝統工芸山鹿灯籠で再現しました。この灯籠は一年山鹿大宮神社に奉納展示される決まりがあり、2018年夏に、主宰する奉納女性団体山鹿燈心会から益城木山神宮に奉納し、喜ばれ新聞記事となりました。

「地震がなければ出会えなかった」「地震は悪いことばかりじゃなかった」と言われ、これからもこのつながりを大切にしようと感じています。つながりというのは、携帯電話等で直ぐに連絡を取り合える関係性で、障害福祉の関係者だけでなく地域との多様な関係性と考えます。

参考文献

1. 三浦貴子. 95回の支援物資配送と50会の温泉リフレッシュ支援を終えて. 愛隣館通信 あいめーる 2016年夏号.
2. 三浦貴子. 防災(火災 風水害 地震)、防犯マニュアル策定と改定の過程. 愛隣館通信 あいめーる 2016年秋号.
3. 三浦貴子. 仮設団地、移動美術館と種々おもてなし. 愛隣館通信 あいめーる 2016年冬号.
4. 三浦貴子. この1年に感謝を込めて. 愛隣館通信 あいめーる 2017年春号.
5. 熊本地震から1年. 愛隣館通信 あいめーる 2017年春号.

第2章 被災からの復旧の取組事例

第4節 令和元年東日本台風の被災と対応、残された課題

障害者入所施設の災害時長期避難体制整備の必要性

社会福祉法人けやきの郷 総務部長 内山 智裕
理事長 阿部 叔子

この原稿は、2019年12月22日（内山智裕、災害の報告会、けやきの郷）の講演記録を中心に、法人の歴史については、2019年11月7日（阿部叔子、全国自閉症支援者協会研究大会シンポジウム、川越）の講演資料を参考に編集しました。写真掲載には許諾をいただいています。



図1 グループホーム周辺（13日 8:00 けやきの郷職員がドローンとカメラ（Go Pro）で撮影）

1 はじめに

災害時に障害者は避難および避難生活で多くの困難を抱えることは、1995年阪神・淡路大震災以降、知られるようになった。2011年東日本大震災の後、災害対策基本法に災害時要配慮者と災害時避難行動要支援者の用語が掲載され、一部の自治体では、避難所の福祉避難室、福祉避難所、災害時個人避難計画に関するガイドラインも作成された。しかし、対象は主として在宅の障害者であり、障害者入所施設の避難体制整備については社会問題としては取り扱われなかった。その理由のひとつは、東日本大震災では、高台に建設されていた障害者施設は津波の被害にあわなかったためであると推測される。一方、「水防法等の一部

を改正する法律（平成 29 年 5 月 19 日）」等により、市町村により洪水等の浸水想定区域とされた地区に建設された要配慮者利用施設の所有者または管理者に、避難確保計画の作成と訓練の実施が義務付けられた。しかし、避難生活についての計画は含まれていなかった。

本稿では、今後の障害者施設の災害準備に資するために、2019 年台風 19 号で入所施設が床上浸水被害に遭った（社福）けやきの郷（埼玉県川越市）の経験を紹介する（図 1）。近年、地球温暖化による豪雨等の自然災害は頻度と強度を増し、対策の必要性が高い施設も多いと考えられるからである。

2019 年 10 月 12 日から 13 日に東海地方から関東甲信越地方にかけて上陸した台風 19 号により災害救助法の適用を受けた市町村数は 14 都県 390 市町村（11 月 1 日現在）で、東日本大震災を超えて過去最高であった。また、政府はこの台風の被害に対し特定非常災害（台風としては初、2019 年 10 月 18 日）、大規模災害復興法の非常災害（2 例目、11 月 1 日施行）の適用を行い、「令和元年東日本台風」と命名された（気象庁、2020 年 2 月 19 日）。

埼玉県川越市では、内水と大谷川の越水と大谷川が流れ込む越辺川の堤防の決壊が起こった。市内では、床上浸水 82 棟、床下浸水 262 棟（埼玉県危機管理防災部 令和元年 12 月 23 日 14:00 現在）、最大避難者数 4960 名（指定避難所 27 か所に 4346 名、自主避難所 14 か所に 614 名）であった。災害発生時に 4 か所に開設された指定避難所は 10 月 25 日に閉鎖された。

この越水および決壊は、けやきの郷に甚大な被害をもたらした。けやきの郷は、入間川の 3 つの支流（大谷川・小畔川・越辺川）が合流する三角地帯にある。4 つの河川は落合橋付近で合流し入間川となる。決壊した堤防は、1999 年に大谷川が逆流して越水したことへの治水対策で設置したポンプ場を建設するにあたって、大谷川の流れを変え、新しく造設されたものだった（図 2）。

けやきの郷が運営する障害者施設の入所者等 75 名のうち、52 名は事前避難、23 名は垂直避難後に消防隊員に救助され、人的被害は免れた。しかし、その後の 6 か月にわたる避難生活は、入所施設の支援継続を困難にし、入所施設における平時からの災害時事業継続計画の欠落を露呈した。

けやきの郷が運営する 6 事業所（16 棟）のうち 15 棟は、越辺川の堤防決壊によって流れ出た濁流に飲み込まれ、法人所有地と施設内に流れ込んだ泥水の水位は最大 3 メートルを超えた（図 3）。6 事業所とは、以下の通りである。①入所施設「初雁の家」（生活棟 1 棟・作業棟 4 棟）・通所事業所（②A 型事業所 3 棟、③多機能型事業所 1 棟）4 棟・④グループホーム 5 棟・⑤地域相談支援センター 1 棟、⑥発達障害者支援センター 1 棟。盛り土をして建築された建物もあったが、高床式の発達障害者支援センター以外は、1 階はすべて床上浸水し、施設建物は川越市の判定員により半壊と判断され、設備・備品はすべて使えなくなった。半壊した施設建物の被害総額は 4 億円、入所施設の復旧には 6 か月間を要した（被災 2 週間後には 9 億 6 千万円、9 か月と試算）。

ここでは、発災直前から、台風の状況、避難行動、避難生活、復旧へ続いた約 6 か月間を

概観し、教訓を整理した。



図2 けやきの郷と周囲の河川の位置関係(荒川水系(埼玉県域)大規模氾濫に関する減災対策協議会「入間川流域緊急治水対策プロジェクト」資料を改変)

https://www.ktr.mlit.go.jp/ktr_content/content/000767282.pdf



図3 (社福) けやきの郷の事業所



図4 高床式に建築してあった発達障害者支援センターホールに復旧まで法人事務局を設置した。同センター入口に立つ阿部理事長（第二著者）。頭の上に浸水の跡が残った

2 社会福祉法人けやきの郷の歴史

～障害者施設建設の住民反対運動を乗り越えて～

1979年、日本では特別支援教育が義務化され、自閉症の子どもたちも義務教育を受けることができるようになった。それまでは、「就学猶予」として、義務教育を受けることができない障害児がいた。特別支援教育が義務化されても、義務教育は中学までとなるため、中学校卒業後の重度の障害児に受け入れ先はなかった。中でも、重度の知的障害と行動障害を併せ持つ自閉症児は、在宅生活を余儀無くされることが多く、精神病院への入院もあった。そのため、自閉症児の親たち21名は、1978年に、けやきの郷発起人会を結成し、成人期自閉症者のための入所施設建設（定員50名：当時）に取り組んだ。

当時、埼玉県は、障害者施設建設に際して、自己所有の土地1200坪（約4,000m²）以上と半径300メートル以内の全住民の同意をとることを行政指導により求めた。この条件にあう土地は簡単には見つからなかった。埼玉県が発起人会に対し提案した複数の用地のうち建設に至ったのが現在の河川に囲まれた土地であった。当時は、水害ハザードマップは存在せず、他に選択できる土地はなかった。後日、ハザードマップで浸水リスク3～5mと示された。

発起人会結成から7年後の1985年、入所施設「初雁の家」の開設に至った。地域住民から水害の前歴を知らされた「初雁の家」は、水害に備え盛り土の上に建設した。度々くる大型台風の際には、盛り土していない園庭と駐車場は浸水した。開設14年後の1999年8月の台風（川越市の総雨量330mm）では、「初雁の家」は、隣接する大谷川の越水による最初の水害を経験した。入所施設は70cm、グループホームとパン工房は50cmの床上浸水で、やまびこ製作所のトラックと機材は冠水し、製品と木材は流出した。被害総額は8000万円であった。復旧に入所施設は約90日、グループホームは10日、パン工房は4か月を要した。この間、入所者は国立秩父学園の体育館（所沢市）に避難した。この経験をもとに、その後

建設したグループホーム2棟、電気設備、相談支援事業所等は、1m50cm盛り土をして水害に備えてきた。また、2001年には、大谷川の下流に逆流防止のためのポンプ場が設置された。以降、「初雁の家」の床上浸水被害は起きていなかった。

3 令和元年東日本台風と重度障害者の避難について

(1) 初期対応（台風上陸前）

台風上陸は10月12日（土）16:00と予報され、東京近郊の鉄道は12日10:00から運休することが予告された。11日には、けやきの郷では、自宅への避難が可能な利用者の家族に帰省を依頼した。通常、週末に帰宅する利用者もいたため手配は円滑に行われた。12日9:00時点の施設滞在者数は、「初雁の家」に40名中18名、グループホームに35名中18名であった。

12日（金）13:00、「初雁の家」の1階正面玄関前の本部事務室に災害対策本部を設置した。対策本部は阿部叔子理事長を本部長、職員4名を災害対策用管理宿直者として配置した：水野努（職員理事、相談支援センター長）、千田工（本部事務主任）、和田誠（災害対策委員長）、内山智裕（本部総務課長）。大型台風が接近する予報に合わせ、通常は2名であるところを4名体制とした。

また、対策本部職員4名と各事業所管理職9名とのあいだで、無料アプリ「SLACK」を導入し活用した。それまではメールとLINEを使っていたが、台風情報や川の増水状況、雨量等を画像データで周知するなど、利用者の状況、被災地から離れた場所で待機している管理職との情報共有をリアルタイムで行えたことは、迅速な対応につながり役立った。さらに被災時の判断、対応の経過を時間経過とともに記録に残すことができたことは、その後の振り返りを可能にし、災害準備に資する貴重な資料となった。

(2) 入所施設「初雁の家」とグループホームへの浸水

埼玉県を含む関東甲信越地方では、2019年10月12日15:30に大雨特別警報が発せられ、警戒レベルは3から4であった。「初雁の家」の側近を流れる大谷川は12日15:10頃に越水が始まり、その後、「初雁の家」の駐車場にゆっくりと浸水が始まった（図5）。18:00頃より風雨は強まり窓ガラスが揺れるほどの暴風雨となった。対策本部職員は、浸水被害を最小限におさえるために、浸水が予想される作業所内の畳などをテーブルの上に上げた。19:00、園庭での水位は膝上くらいまであり、強い水圧を感じ歩行は困難だった。その後「突然非常に激しい暴風雨」になったと対策本部職員によってSNSに報告が上がった（21:58 SLACK 千田職員）。

暴風雨は13日0:00頃まで続いたが、1:13には、「大雨特別警報」警戒レベル5相当は解除された。暴風雨は止んでいたため、災害対策本部では危険は去ったと判断し、管理宿直1名は、仮眠をとるため別室へ移動したところだった。しかし、13日午前1:00前後、「初雁の家」居住棟に浸水が始まった。建物への浸水はゆっくりと進み、2階の窓から大谷川が

逆流していることを目視で確認した。経験したことがない光景だった。浸水はその後も進んだ。



図5 入所施設に隣接する大谷川を入所施設2階から撮影。上：10月12日13:30、下：15:30。

対策本部はパソコン、現金、書類等を2階にある会議室へ移動した。建物への浸水は階段1段目に達した。同じ頃、「グループホーム職員（5名滞在）から、グループホーム建物内に浸水が始まり、身の危険を感じる」と浸水写真がSLACKに投稿され救助要請があった。対策本部は担当職員に対して、入居者と出来るだけ高いところへ垂直避難するようにと指示した。

1:30、初雁の家の屋外で大きな破裂音、対策本部をはじめとする室内の電気が全て消え、会議室内は真っ暗になり爆音とともに自家発電機のモーターらしい音が鳴った。数分後に、自家発電機も停止した。建物内部の水道、電気は全て止まったことを確認した。火災報知器は浸水し発報、サイレンが故障のため鳴り止まなくなった。床上浸水は建物内階段の3段目付近で止まった。居住棟は1.5mかさ上げしてあったが、床上約90cm近くまで浸水し、隣接する作業棟や相談施設は、土地の高低差はあったが、最大地上3m近くまで水位が上がった。

午前4:00頃、災害対策本部より川越市防災担当課へ救助要請を出した。その後の新聞報道によって13日未明に越辺川の堤防が決壊したことが知らされた。大谷川の越水による浸水後、越辺川の堤防決壊による河川氾濫により、「初雁の家」の被害は拡大したと推測される。

(3) 避難行動（発災から1週間まで）

入所施設「初雁の家」およびグループホーム「潮寮」の利用者は、長期避難できる場所にたどり着くのに3か所を巡り5日かかった。その経過を以下に報告する。発災当日の10月12日、「初雁の家」には入所者40名中18名が、グループホームには35名中18名が滞在していた。雨が降り始める前の午前11:00に昼食を早めて、入所施設滞在者18名中13名(車いす利用者3名を含む)は名細(なぐわし)市民センターへ職員3名と車で避難を開始した。敷布団代わりにする毛布とタオルケットを持参した。残りの5名は、特に重度の強度行動障害を伴うため、一般市民も避難する指定避難所で過ごすことは難しいと判断し、運営するグループホームの2階の空室に避難した。グループホームは「初雁の家」より高台にあり、過去に浸水したことはなかったからである。11:14には川越市から警戒勧告(警戒レベル4)が発令された。



図6 名細市民センターでの避難の様子

川越市が避難所として開設したのは近隣では名細中学校構内の旧名細公民館であった（12日8:30開設）が、滞り場所は4階でエレベーターがなかった。足腰の弱い高齢者は1階に配置されていたが、13名が滞在できる空間は残っていなかった。避難直前に職員の一人からこの情報を聞いたことと、入所施設丸ごと集団で避難することを希望したことから、川越市障害者福祉課に相談したところ、指定避難所ではない名細市民センターの多目的室（ホール）を占有させてもらうこととなった（図6）。センターへの避難者は合計133名であったが、ホールには他の避難者はいなかった。それでも、慣れない空間で眠れない利用者もあった。18:00には避難指示（緊急、警戒レベル5）が発令された。



図7 旧名細公民館1階での避難（10月14日）

グループホームに移動した入所者5名とグループホーム利用者18名の合計23名と職員9名は、翌13日6:00、深夜の救助要請に対応した消防隊員によって救助され、指定避難所であった広谷小学校に搬送された。13日11:39に川越市内の避難所は3か所に集約され、他は閉鎖されることが公表された。10月25日に川越市内のすべての避難所は閉鎖された。名細市民センターは指定避難所でなかったことと、滞在したホールは13日午後には市民の使用予約が入っていることがわかったため、移動を依頼された。しかし、移動先について指示はなかった。広谷小学校体育館にグループホームからの避難者が搬送されたことが、名細市民センターに同行した職員に共有され、13日10:00に自主的に広谷小学校で合流した。しかし、広谷小学校は14日より通常の授業が開始されるため、次の避難先を探すことが求められた。そこで、川越市と連絡調整し、36名の利用者は旧名細公民館（名細中学校敷地内）の1階に13日13:00に移動した（図7）。旧名細公民館では、15日17:00に日本赤十字社の保健師による視察が入り、「衛生状態が良くない」と川越市へ報告がなされた。18日（金）13:00に、4か所目の川越市総合福祉センター（通称オアシス）の体育館へ12名が移動した。体育館は2階だったがエレベーターがあり、さらに体育館の前室、男女の更衣室が使用できた。同じ階には、入浴施設、調理室もあった。その後、3月25日までの約6か月間、この体育館で生活することとなった。12月から暖房が開始されると、体育館の湿度は30%になり、職員は喉の痛みを訴えた。（図9）。図9から14に、オアシスでの写真を示した。

被災した施設の復旧に要する時間を見積もることは難しく、被災直後は3か月（令和元年12月末まで）、10月末には9か月（令和2年7月末まで）、12月には6か月（令和2年3月末まで）と見込みは変化した。復旧までの期間が短縮されたのは、完全復旧ではなく、安全な土地に移転するまでの仮復旧と位置付けて、必要最低限の整備に留めたためであった。修理して使えるものは使い、新品に買い替えることはできる限り控えた。この間、体育館の貸し切り期間は11月末、12月末、3月末と延長を重ね見通しのつかない生活であった。

グループホーム利用者35名中12名は、市内の高齢者デイサービス事業所「あぜ道」が事業廃止した後の建物を無償で借り、10月17日から3月22日まで、常時職員2名体制で滞在した。「あぜ道」は、けやきの郷の評議員である倉嶋元市議会議員が運営する組織であったため便宜を得た。ただし、重度障害者が生活するグループホームにスプリンクラーの設置義務があるのに対し、デイサービススペースでは基準を満たしていなかったことから火災保険を追加することも必要となった。

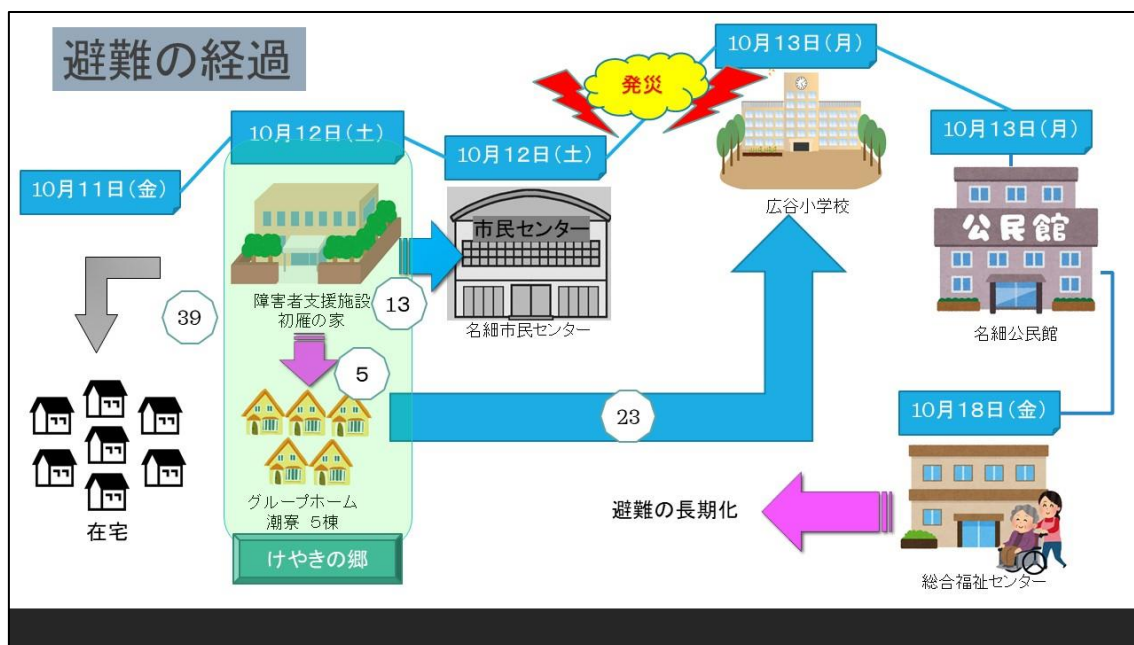


図8 けやきの郷からの利用者の移動先

（4）長期避難計画の必要性

障害者入所施設「初雁の家」の水害に対して、命を守るための避難確保計画はあり、避難訓練もしていたが、浸水した後の長期避難計画は十分ではなかった。法人では、一年に2回の避難訓練を行い、接続する道路が冠水しそうな場合には、市の指定避難所である旧名細公民館（名細中学校）に全員で移動していた。1999年の水害の後には、夏の台風で園庭に冠水があると、居住空間の畳を上げ、同公民館に全員で移動し、1泊して、翌朝に帰宅していた。ただし、この時も、会議室の予約があったために長居は許されなかった。

避難場所について2つの課題があった。一つ目の課題は、同公民館の避難所は4階に指定されていたことであった。「初雁の家」の利用者の中には、車椅子ユーザーが3名いたが、

同公民館にエレベーターは設置されていなかったため、4階に昇ることはできなかった。公民館機能が市民センターに移動してから、台風時に自主避難して同公民館に宿泊することではなく、避難所内部の状況の変化を把握していなかった。入所施設も改装し、畳がフローリングになり、浸水の際に水を吸わないように畳を上げる練習をする必要もなくなっていた。

二つ目の課題は、日本赤十字社の視察によって、同公民館の1階は「衛生状態が悪い」と指摘されたために、移動しなければならなかったことであった。開けてもらった部屋は、通常は、土器などの遺跡のクリーニングに使われていたために埃っぽかったことが、「衛生状態が悪い」と判断されたと推測される。同公民館は入浴施設もなく、確かに、長期避難の場所としては不適切だった。

避難確保計画の中で長期避難を想定していなかったことは反省点である。その結果、入所施設利用者40名、グループホーム利用者35名の生活の場と通所者約20名をあわせた日中活動の場を被災後に探すことになった。自閉症者の場合、一般の避難所および仮設住宅では困難な場合が多い。信頼関係を築いた職員の同行が必要であり、平時から入所施設は長期避難に耐える移動先を確保しておかねばならないことは、被災経験で得た教訓である。法人は、災害発生後に長期避難場所の検討を始め、応急福祉施設の建設または一時滞在場所として廃校を改修することを希望したが、どちらも果たせなかった。



図9 左：体育館に置いた寝具、右：設置されたパーティーション



図10 体育館内に休憩スペースと作業スペースを、徐々に整備。テレビアンテナはなかったため、録画して上映した。



図 11 体育館では寝るだけでなく日中活動の運動もした。左：クリスマスの飾りつけを届かないところに貼り、散歩しながら見る。右：バランスボール。



図 12 男女に分かれた浴室



図 13 左：調理室、体育館前室は食堂として使用（クリスマスの昼食）



図 14 左：ロッカールームはスタッフ控室や物品置き場として活用、右：洗濯物の回収

4 外部からの支援

避難生活と施設復旧では、いくつもの課題に直面した。長期避難を想定していなかったことが悔やまれたが、外部からの多くの支援に助けられたので、ここで紹介する。

(1) 公的支援

川越市障害者福祉課からは全面的なバックアップを得た。発災時には、障害者福祉課は防災担当と連携し市内に自主避難先を確保した。10月13日の早朝には、入所施設利用者5名、グループホーム利用者18名と職員9名あわせて32名は消防のボートで救出され、指定避難所に車で搬送された。長期避難地が見つからず4か所を移動したが、川越市社会福祉協議会は、夜勤者を2名追加配置して川越市総合福祉センターの体育館を使用できるように連絡調整した。

体育館に移動直後に、日本赤十字社からは寝具が届いた。川越市からは段ボールベッドを提供されたが、紙類を異食する入所者がいたことから使えなかった。車いす利用者には災害発生後3日で褥瘡ができたため、木製で利用者が一人では動かせないベッドを支給された。

ただし、体育館での生活は避難でなく「施設の一時移動」と位置づけられ、食事などの基本的な生活用品は法人が準備した。当初は、弁当やパンを購入していたが、同じ階にある調理室を12月末より借用し、1月末日には、法人として冷凍庫を購入した。

施設建物等の災害復旧においては、社会福祉施設災害復旧費国庫補助金の申請にあたって、市役所の支援を得た。

体育館で支援にあたった職員が、復旧の先行きの見通しが立たない中で、給与は遅延なく支払われるのか、雇用は維持されるかなどの心理的不安を訴えた際には、保健所職員（精神保健福祉士）の派遣を得た。グループワークと個人面談のために、11月11日から3月末までに、合計8回の来訪を得た。

2月1日に、体育館内にパーテーション（アルファパネル（ドア付）、W900×H2100）が災害救助法の適応を受けて設置された。ボード同士は強力磁石で接着され、1区画は布団3枚が敷ける広さであった。当初は布団2枚分で6区画程度が施工されたが、拡張を依頼し、2月16日には10区画に拡大された。1区画2名で合計20名が就寝する場所が確保され、

在宅避難者や他施設への移管者の一部を呼び戻すことができた。

公的支援は法人を対象としており、すべての私物を失った入所者に対する公的支援制度はなかった。しかし、埼玉県、日本赤十字社埼玉県支部、埼玉県共同募金会、川越市に寄託された義援金と川越市からの見舞金は市役所を介して、入所者一人当たり合計約78万円が、3月から8月にかけて4回に分けて支払われた。

激甚災害に指定されたために、施設と設備に関しては経費の6分の5は国庫からの補助金で使用できたが、備品に対しての国庫補助は北海道胆振地震での災害復旧費（備品）を準用し、事業ごとの上限額まで申請が可能となり合計4000万円程度となった。

（2）ボランティア

被災施設の泥かきと清掃では、川越市社会福祉協議会が災害ボランティアセンターを設置（10月14日～11月15日）、延べ1,096名が法人に協力した。10月16日（水）まで水は引かず施設周囲は浸水したままで、小畔川沿いの地域住民がポンプ車を要請し、ようやく水が引き始めるまで施設内には入ることができないほどだった。

入所施設の敷地内に流れ込んだ大量の糞は、利用者の保護者が家業で所有していたブルドーザーを乗り付けて除去した（図15）。周囲の田んぼに収穫後に置かれていた糞であった。施設内は、居室を区切る壁の一部は水流によって倒されたほか、机、事務用品、生活用品、ベッド、書類などが流入した川水により攪拌され、入居者居室内に散乱した。

埼玉県発達障害福祉協会は県内の障害者施設の福祉支援員に復旧ボランティアを募り、川越市の災害ボランティアセンターに先立ち延べ219人（10月17日～23日）が集まった（図16）。発達障害福祉協会は、被災した16棟の被害に対して多数のボランティアのコーディネートや仮設トイレの手配も行った。さらに、埼玉県立大学、日本社会事業大学、日本工業大学などによる社会福祉学部生のボランティアの応援を得た（10月15日～18日）。その後は、法人職員が清掃にあたり、発災から1ヶ月半後の11月末には、人力によりゴミ出し作業を終えた。1999年の床上浸水の際には、ゴミ出しは3日で終わったことと比べると、今回の被害は極めて大きかった。

また、川越市役所経由で、ケルヒャージャパンにより、高圧洗浄機で浸水した施設の壁の泥が洗浄された。ファーストリテーリングからは衣類を、フードバンクからは体育館滞在者に対して食事の提供を得た。

4月に復旧した「初雁の家」に戻って間もなく、新型コロナウイルス流行による緊急事態宣言が発令され（4月7日）、ボランティアの立ち入り禁止、通所利用者の自宅待機は、6月16日まで続き、6月17日から水に浸かった重要書類の洗浄活動が川越市ボランティアセンターを介して復興ボランティアチーム ReVA（上尾市）と天理教災害救援ひのきしん隊の協力も得て行われた（図17）。



図 15 左：右（白い建物）は入所施設「初雁の家」、左（茶色い建物は障害者地域・相談支援センターけやき）、右：糞を除去するブルドーザー



図 16 初雁の家の駐車場に水に浸かった家財を出す災害ボランティア

（3）物資支援

多くの組織・個人から物資支援を得た。全員には行き届かなかったが、ユニクロからは1週間程度で衣料品が届いた。保護者・関係者などからも下着類の差し入れがあり、何とか、間に合った。利用者は着替えを持たずに避難したため、台風の翌日には、職員は着替えを購入した。また、直ちに洗濯が必要となり、市内の障害者施設の洗濯機を借りることとなった。12月後半からは、同じく被災した近隣の高齢者施設の職員が洗濯を手伝った。



図 17 文書洗浄

生活環境が変わったことにより、これまでよりも多く必要になった衛生用品・下着・嗜好品は、支援者として来訪した個人経由で埼玉県社会福祉士協会などから寄付を得た。

「Amazon のほしいものリスト」について全国から支援を得る方法と、その仲介のスマートサプライというシステム (<http://smart-supply.com>) は、衣料品不足を知った知人を介して 11 月には NPO ピースポートから紹介されたが、具体的な登録方法を解説するのに 3 月初めまでかかった。方法を調べる時間の余裕は職員になく、ボランティアが協力した。

復旧に関しては、激甚災害に指定されたために、施設と設備に関しては経費の 6 分の 5 は国庫からの補助金で使用できたが、備品に対しての国庫補助は金額上限が定められており、損害額全額をまかなえる補助ではなかった。そこで、作業所で使用する設備・備品が高額のパン工房は復旧を断念せざるをえなかった。しかし、入所施設と入所者は、すべての家財を失ったため、難民を支援する会からは、利用者が動かさないような特注の机などの高額の家財の合計の 6 分の 5 の経費支援を得た。

これまで浸水したことの無い近隣の駐車場に避難させた車両 5 台も浸水被害と盗難にあった。公益財団法人オリックス宮内財団からは車両 1 台を得た。

(4) 人的支援

体育館に滞在した利用者への支援に補助人員を得た。10 月 19 日から 11 月 20 日までは、埼玉県 DWAT（災害派遣福祉チーム）から、障害者施設従事者を中心とした延べ 206 名のチーム員の支援を得た。また、総合福祉センターを運営する川越市社会福祉協議会と埼玉県 DWAT の事務局を務める埼玉県社会福祉協議会は、体育館に滞在中の設備・物資・人的支援の調整を支援した。

11 月 30 日から 12 月 29 日までの週末は、荒川区社会福祉協議会から支援者を得た。さら

に、臨床発達心理士会埼玉支部は12月3日から2月18日まで11回、毎週火曜日にバランスポールやカプラ等を利用したリラクゼーションやレクリエーションを入所者に提供した。年末に、カイロプラクターの花田岳秀氏（スポーツカイロプラクティック・フィレオ代表）に、職員の身体のケアを依頼し好評を得た（図18）。

在宅避難者については、日本相談支援専門員協会と埼玉県相談支援専門員協会からの協力を得て、在宅生活を送る利用者について家庭訪問によるニーズ調査を行い、在宅避難時においても希望に合わせて地域で福祉サービスが使えるような調整を支援した。



図18 左：ボランティアによるレクリエーション、右：職員へのカイロプラクティックの提供

（5）災害支援の経験者からの支援

災害支援の経験者からの補助は、時期に応じて貴重であった。川越市に隣接する菊本圭一氏（鶴ヶ島市社会福祉協議会）と北村弥生博士（国立障害者リハビリテーションセンター研究所）には、法人職員から全体調整の方向性に関する助言を依頼した。東日本大震災で障害者支援の経験があることを知っていたからであった。北村弥生博士からは多様な情報を得た。菊本氏は、必要な物資があれば早急に川越市に伝え、災害救助法を活用することの教示を得た。それでも、法人は何を要請してよいか躊躇があった。被災後3日目に、車いすを利用する入所者に褥瘡の初期症状ができた際には、ベッドの支給を要請することの提案を得て、市役所へ要請に行く際にも菊本氏の同行を得た。

管理職者への心理的支援として、被災地支援の経験があり臨床心理学を専門とする前川あさ美教授（東京女子大）と管理職員の談話会を12月後半に行った（図19）。そのころまでに、職務中の軽い交通事故4件、職員に視力低下、不眠、涙が出て止まらないなどのいづれもとは違う心身ならびに生活上のストレス反応が出ていたが、職員同士で状況を共有する時間も取れなかったからである。教授は管理職員からの現状を聴き、①長期ではなく短い休憩を1日の中に取り入れること、②ひとりである時間と空間を意識して作り、他人の目の届かない仕切られた場所での休憩をとるようにすること、③同じく、一人である時間に好きなこと、やりたいこと（読書や音楽鑑賞など）を意識してすること、④東日本大震災では1年後

に支援職者の心身の疲労による離職が増えたという情報提供がなされ、疲れたという自覚症状がなくても、自分をいたわる意識をもつことが大切であること、⑤一人での時間と空間を大切にする一方で、仲間どうしてつながる体験も大切にすること等が伝えられた。12月初めには、幹部職員が準備して、全職員への慰労会が職員とその家族80名以上を招いて行われた。この日、参加できなかった職員には、クオカードを配布した。1月には、複数の管理職員が風邪で休暇をとった。

被災施設からの情報は、復旧計画を立てる際に役立った。知人の紹介により、東日本大震災で被災した石巻市の(社福)祥心会からは「被災施設が公的に得られた支援と得られなかった支援について」の情報を、北海道胆振地震で被災した(社福)厚真福社会からは「福祉仮設住宅が助成される設備と備品について」の情報を、法人は電話とメールで得た。

(6) 義援金・寄付

一般社団法人日本自閉症協会加盟団体、全国自閉症者支援者協会加盟団体、全国知的障害者福祉協会加盟団体、日本信号株式会社、その他の個人、団体より総額約3000万円の義援金、寄付を得た。



図19 左：幹部職員と公認心理士との談話会

5 復旧・復興の方針：移転と応急福祉仮設住宅

復旧・復興の方針決定は、12月末まで、管理職を悩ませ続けた。大規模水害を二度経験したことで昨今の台風の規模の拡大から、今後も水害が起こりうることを考えると、同じ土地に入所施設を復旧しても、利用者の安全確保は困難なことは明らかであったからである。同じ土地での復旧、違う土地への移転、移転までの間の福祉仮設住宅の建設、安価に済ませるための廃校のリフォームの何を選択するかで苦悩した。復旧計画や事業継続計画を作っていなかったことへの後悔は大きかった。

(1) 復旧のための手続き

復旧と移転を同時に検討するのは、資金的に非常に困難であった。しかし、復旧か移転かの吟味をする時間的な猶予はなく、高台移転を希望しながらも復旧のための手続きを進めざるを得なかった。なぜならば、復旧のための補助金申請の締め切りは被災後2週間目だったからである。厚生労働省の社会福祉施設災害復旧費設備国庫補助金による設備・備品の申請期限は10月23日であり、社会福祉施設災害復旧費国庫補助金による施設の復旧工事の申請期限は10月31日であった（11月15日に延長された）。被災した施設の復旧工事の費用と期間の見積もりが出たのは10月29日で、工期9か月、建設補修費用総額9億6千万円、設備復旧費用1億5千万円であった。復旧費用総工費の4分の3は社会福祉施設災害復旧費として補助金（国庫および市負担）が執行されるが残りの4分の1は法人が負担する（後に、大規模災害復興法の非常災害に指定されたため、法人負担は6分の1になった）。

（2）移転準備に関する困難

同じ土地では、入所者の安全と安心した暮らしを確保することは法人としての責務の達成は困難であると判断された。しかし、移転には、資金、用地、移転までの生活拠点、運営の継続など、解決に時間がかかる入り組んだ問題がいくつもあった。資金は7億円から10億円を必要とするため、国庫補助金が必須である。国庫補助を受けるためには、平時の制度を使用して直近で令和2年月5日に申請を行うが、当該年度に支給が決定する保障はなかった。台風による被害は、移転のために公的補助金を得る理由にはならないからである。11月末には市内に借地の目途を付けたが、復旧と新築移転を並行した資金繰りは厳しく決定には至らなかった。

（3）福祉仮設住宅の建設

復旧せずに移転を可能にする方法として、福祉仮設住宅の建設を市へ要請したのは10月15日から11月21日かけて7回に及んだ。市から前向きな回答が得られず、11月初旬には、内閣府（防災）へも要請した。その後、福祉仮設住宅については前例も少ないことから、市・県・内閣府で協議されることとなった。ただし、「市が単独で決められることなく、県、国と協議のうえ進めている」という理由から、窓口担当の市からは「実現する可能性は五分五分である」という回答が続いた。福祉仮設住宅は、2018年北海道胆振地震の後、厚真町に2軒が初めて建設された。個人に対する応急仮設住宅は、市が用地を提供し県が建設する。一世帯は1DKあるいは2DKが標準であるが、重度自閉症者には支援者の目が届き、できるだけ被災前と同じ形態での生活が必要である。居住空間だけでなく、日中活動の場も必要になる。すなわち、作業棟も含んだ被災前の入所施設に代わる福祉仮設住宅が必要とされた。

市・県は北海道に問い合わせながら、県で初めてのモデルとして、応急福祉仮設住宅の建設を11月末に可能とした。しかし、難しい条件が付けられた。第一の条件は、入所後の移転先を確保し、その土地は自己調達とすること。第二は、仮設住宅の期限である2年3ヶ月までに移転先が整備される確約書を提出すること。第三の条件は、災害発生前に自宅に避難

した19名は応急仮設の対象とならないことであった。第二の条件を達成するには、前項に記載したように、令和2年の申請で受理されなければならないが確証はない。第三の条件は、12月5日には内閣府から市に撤回が伝えられたが、市からけやきの郷に伝えられたのは12月13日であった。法人では、第二、第三の条件の達成は難しいと判断し、12月4日には復旧工事業者に工事の促進を依頼した。

一方、この東日本台風で被災した川越市内の同じ地域にある特別養護老人ホーム（入所者数80名）は、県が設置する福祉仮設住宅に4月から入居が決定した。建築用地は、けやきの郷が10月23日に市に福祉仮設住宅の建設用地として要望した北霞が関小学校廃校跡であった。ただし、応急福祉仮設住宅への入所者は被災者に限定されており、利用者が死亡した場合の欠員補充はできないという制約があった。また、施設の設計と備品の選択には、最終段階まで、特別養護老人ホームは関われなかったとのことであった。

（4）長期避難場所

11月から12月には、希望する福祉仮設住宅の交渉と並行して、福祉仮設住宅に代わる長期避難できる場所も探した。災害発生1週間後に、市議会議員と県議会議員の協力を得ながら、廃業したホテルや旅館、廃校になった小中学校、使われなくなった高齢者デイケア施設などが候補に上がり、現地を確認した。復旧よりも経費をかけないことと、翌年の台風で同じ被害を受けない保証はないため、安全な土地で、既存の建物を改修し、生活空間と日中活動空間を確保したいと考えたからであった。しかし12月末までに許可が得られなかった。

被災当初より、民間建設会社から仮設住宅建築の申し出はあったが、経費と用地の課題により受け入れられなかった。東日本大震災では、日本財団の助成により、木造の福祉仮設住宅が障害者に対して作られた。しかし、その際の経験として、設備・備品への公的支援は受けられないこと、撤去費用も公的支援は受けられないことなどの制約があったからであった。前例では、日本赤十字社から仮設住宅に提供される電化製品6点の導入にも交渉を必要としたと聞いた。特別なニーズに対応した仮設住宅の建築に対し、設備と撤去も含めて、複数の民間組織からの支援を取りまとめるための事前の準備をしておかなければならないと考える。

6 入所者の移管

法人は当初から集団での避難、滞在場所の確保を要望したのに対し、複数の公的機関および障害者組織から勧められたのは、他施設に利用者を分散して移動することであった。この方法は、同時に被災した隣接する特別養護老人ホームで行われており、救出された日にはすでに17施設が被災高齢者を迎えに来た。埼玉県発達障害福祉協会は、被災1週間後から、加盟施設である障害者支援施設および短期入所事業所などに受け入れ可能な避難者数の調整を始めた。職員を移管先施設に受入、給与執行することも提案されたが、職員配置の変更

も容易には決められなかった。ここでも、事業継続計画の必要性が痛感された。将来的には、利用者5名～10名と職員1～2名のチームで他施設に移動するような計画を立て、避難訓練をし、発災後には職員は移動先に3日程度同行することで、移管が円滑に進む可能性があるという提案は外部支援者からあった。しかし、今回、移管した21名のうち、次回も同じ施設への移管が容易と考えられる例はなかった。

復旧工事が9か月かかると見積もられ、福祉仮設住宅、長期避難施設の調整も進まないことから、法人も、利用者の分散移動の調整を行わざるを得なかった。しかし、法人の予想通り、移管は容易には進まなかった。11月21日には71名分の施設入所枠を提供されたため(12月初めの段階で約90名分)、家族の意向を確認したところ、入所者本人に合う施設であることが条件で、移管に同意したのは1名に過ぎなかった。他施設に移動するよりも、①在宅で日中だけ、利用者が集団生活している体育館に通うこと、②体育館にショートステイすることを選択した保護者もいた。入所者の多くは50歳以上で、保護者は70歳以上で独居も多く、在宅生活は困難であったにも関わらずである。入所者は重度の知的障害と自閉症があり、強度行動障害の対象者がほとんどであるため、長期の在宅避難は保護者等の家族には身体的にも精神的にも負担になったと推測された。調整を行った結果、最も多い時で、移管者は21名だった。移管先での生活が容易な軽度の入所者を先に移管するか、体育館での生活に苦勞が多い重度の入所者を先に移管するかの方針を決めるのも容易ではなかった。移管先が合わなかった例、問題行動を起こして1日で戻された例、移管先の器物破損を法人の保険で対応した例もあった。

分散移動すると、運営費も減収となる。障害者施設の運営費は、サービスを提供している場合に日割計算される。利用者を他施設に移管させると、被災法人への収入は、体育館に残留する人数分だけとなった。避難生活の6か月間の収入は平時の4割であった。通常、運営費の8割弱は人件費として支出していた。直接支援業務が減っても、職員の業務がなくなるわけではなかった。施設の復旧作業、関係機関や家族との調整と連絡、煩雑な提出書類の作成など被災後の業務は増えた。前3か月と同等の運営費を概算要求することができたのは被災月だけであった。この点は、東日本大震災以来、被災施設から繰り返し指摘されているが、在宅避難者に対して相応の支援を行ったことを援護地が認めた場合に限り、基本報酬のみの運営費が執行されることとなった。

サービス提供の再開は、敷地外に借りていた作業所(初雁の家 みつばち班)から11月5日に始まった。やまびこ製作所も外部の事業所を借り、11月25日に、被災地の停電・断水が解消してから復帰した。体育館でも日中活動を始めたほか、グループホーム利用者・通所者のために日中活動の場所を借りた。グループホームの2階利用者は12月16日に清掃したグループホームに戻った。

自宅避難と他施設への移管により、支援する利用者数は減ったが、十分に整備されていない環境における支援量は人数通りに減るわけではなかった。移管した利用者の巡回支援も行なった。また、職員は、慣れない復旧業務に通常業務以上の時間を費やした。復旧業務に

携わる職員と直接支援を継続する職員の間での情報共有と意思疎通も課題であった。障害者施設では、2ヶ月分の運営費を担保しておくことが安定な運営に勧められているが、2ヶ月を超えて利用者の避難と移管が想定される場合については、職員の人件費への対策が切望される。

7 教訓：障害者入所施設のための地域避難所モデル

けやきの郷が、この東日本台風の被災により得た教訓は以下のとおりである。浸水予想が高い場所に立地する他の施設でも同様の課題があると推測されるため、ここに紹介する。すなわち、具体的な避難計画（あるいは事業継続計画）および復旧計画の作成である。法人では、次の台風シーズンに備えて準備を開始した。法律で定められている障害者入所施設の避難計画の作成は、社会福祉法人が単独で行うのは困難なことは、今回の被災経験で実感した。特に、避難が長期化した場合の避難先の確保には公的資源の活用など行政の協力や民間企業との協働・連携が必須であり、平時からの準備が有効であると考えられる。

第一に、浸水が長引く危険がある場合には、避難計画の中に、最低2か月～6か月、またはそれ以上の長期避難を集団でできる場所を準備したほうがよい。復旧計画の目途がつくのに2か月を要したからである。職員の通勤も可能な地域内が望ましい。けやきの郷が提供された複数の集団移転先は、いずれも市外あるいは県外で、職員が自宅から通勤できなかったからである。

第二に、災害発生時には最寄りの指定避難所あるいは公共施設に避難する場合に備えて、地域住民に施設や障害のことを平時から伝え、共生への理解を定着させることが勧められる。川越市では被災地が施設立地場所に限られていたために、発災翌日に避難した場所を予約行事に使いたいという申し出が被災しなかった居住者からあった。これに対し、浸水地区が多かったわけではなくても避難者が多かった東京都内では、発災翌日は多くの公的機関は閉館した。障害者も地域の指定避難所あるいは公共施設を使うことへの理解と準備を平時から培う必要があったと考える。

第三に、一般の応急仮設住宅ではなく、迅速に福祉仮設住宅の設置を可能にするように、事前に行政との調整を行うことが勧められる。あるいは、平時から障害者の集団避難が可能なスペースの準備が望まれる。たとえば、仮設福祉施設建設用地の準備または廃校などの改修の準備である。小学校には適切な広さの教室が複数あり、入所施設のユニットを再建するには最適である（図20）。ひとつの教室をパーティションで区切り、5～6人分の個別ユニットを作る。机と椅子およびパーティション（仕切り板）があれば、自閉症の人の作業スペースとしての基盤ができる。平時においては、施設入所者の作業スペース（生活介護事業等）として活用できる。教室は複数あるから、5～10教室に同じ設定を整える。平時は、一般市民にも開放し、個人オフィスや高齢者等の余暇活動スペースとして開放する。簡易ベッド、避難食を常備し、宿泊が可能なように整えておく。シャワーもあるとよいが、入浴施設は災害発生後に仮設を建設する方法、コンテナ車を利用する方法もある。トイレは障害者用にし

ておく。

我々は、このような施設を指定管理者制度などにより委託運営することを期待する。清掃と物品管理は法人の利用者の雇用機会となる。校庭等では地域住民が集まる催しを行う。

第四に、集団避難の準備ができずに、利用者を他施設に移管する場合には、被災事業所の運営費の保障は検討の必要がある。

第五に、新型コロナウイルスなどによる感染回避を考慮すると、市内の一般家庭、特に独居高齢者や高齢者世帯に、法人の利用者と職員が少人数で避難することも検討の価値があると考ええる。平時から、利用者が地域の高齢者の家の庭の手入れや買い物を手伝えることで、お互いを知り、私的な避難を計画に入れることも選択肢になると考えた。



図 20 教室を間仕切りした作業場所のイメージ（COMMONROOM中津より許可を得て転載）

第3章 障害者の災害準備の取組事例

第1節 特別支援学校における防災教育の一例

東日本大震災の経験を生かした女川高等学園の取組

宮城県立支援学校女川高等学園 森 英行
元宮城県立支援学校女川高等学園 教頭 佐藤功一

この原稿は、2018年12月20日（防災勉強会、国立障害者リハビリテーションセンター研究所）の講演記録から編集しました。写真掲載されていらっしゃる方からは許諾をいただいています。

1 はじめに

宮城県女川町は、2011年東日本大震災（M9）では、甚大な被害を受けました。最大津波高14.8m、最大遡上高34.7mで、人口1万人のうち人的被害824人（死亡率8.24%）でした。その5年後の2016年4月に、宮城県立支援学校女川高等学園は女川町の高台に開校しました（図1）。宮城県に初めてできた3年間全寮制の特別支援学校で、軽度の知的障害のある生徒が入学します。入学希望者は選考検査で24名が選抜されます。合格倍率は例年約1.5倍で、宮城県全域から入学者がいます。国語と数学の学力試験と作業や運動の検査を受けて入学していますので、一斉の指示や指導を受けて行動できる力があります。ただし、生徒の理解・判断・行動する力には、それぞれ違いがあります。

生徒は卒業後に一般就職を目指し、専門的な科目を学びます。たとえば、介護、食品製造、ホテルやレストランでの清掃や接客です（図2、3、4）。1年生から3年生までの全校生が6月と10月には、会社で実習を行います。実習を重ね、その会社に生徒自身を理解してもらい、卒業後の就職につなげます。

3年間の寮生活では、働くために必要な生活習慣を身に付けるとともに、親に頼らないで生活する力を身に付けることを目指します。卒業後、親元を離れ一人で生活を始める生徒もいます。また、他の生徒との共同生活を通して、他者との関係を作り上げていくことを実践的に学習します。本稿では、女川高等学園の総合防災訓練、特に、「避難所運営訓練（女川版）」（以下、「避難所運営訓練」）について紹介します。「避難所運営訓練」は避難所運営ゲーム（HUG: Hinanjo Unei Game、日本語読み）を改変しました。



図1 宮城県立支援学校女川高等学園、右上に女川港。



図2 介護の実習



図3 食品製造の実習



図4 サービスの実習

2 総合防災訓練の全体構成

女川高等学園の防災活動は、生徒の状況を踏まえ、生徒に役割と責任感を持たせることを目的として計画されています。寄宿舎の自治会の6班が自主防災組織として、月1回の定期的な活動の集大成として9月に体育館で1泊する総合防災訓練が行われます。総合防災訓練では、生徒が担当するプログラムの進行を担います。「誰かに教えなければならない」という緊張感は、生徒の責任感を育てます。

6班は総務班、広報班、環境整備班、安全点検班、救護班、給食給水班から構成されます。総務班は、組織全体の運営を担うとともに「避難所運営訓練」を担当します。広報班は各班活動の記録を担当し、授業でも活用しているiPadで撮影します。環境整備班は、清掃や啓発活動を担当します。安全点検班は定期安全点検を行い、救護班は救急用品を管理します。給食給水班は炊き出し訓練の他に備蓄品の管理と食堂清掃を担います。卒業後に防災活動を通じた地域参加することも意識しています。

総合防災訓練の想定は、「大地震発生後、大津波警報が発令され、帰宅困難になった。体育館を避難所として、避難してきた地域住民が一晩を過ごすことになった。」としました。

表1に総合防災訓練のスケジュールを示し、以下に概要を説明します。

- ① 「避難訓練」…授業中に大規模な地震が発生した際に、机の下で身を守り、クラスごとに整列して避難場所に移動する訓練です。(図5、6)
- ② 「救護訓練」…4人傷病者(熱中症、高熱、腕負傷、足負傷)に対してグループで相談しながら手当を行う訓練です。(図7)
- ③ 「避難所運営訓練」…混乱する避難所の中で、互いに助け合う必要性を学びます。
- ④ 「避難所の環境整備」…避難所にパーティションを設置します。(図8、9)
- ⑤ 「炊き出し訓練」…地域の婦人会の協力を得て、食事の提供と提供される側のマナーを学びます。また、地域住民から東日本大震災での経験談を聞きます。(図10、11)
- ⑥ 「巡回訓練」…暗くなった校舎を見回り安全確認を行いながら、当日の訓練内容を復習をします。(図12、13)
- ⑦ 「振り返り」…体育館での宿泊後、翌朝、教室で行います。(図14)

「避難訓練」と「振り返り」では生徒は教師の指示に従います。その他の訓練では、訓練を担当する班員が「支援者」役あるいは進行役となり、他の生徒と教師は「避難者」役です。



図5 避難訓練:地震直後には机の下に隠れて落下物を防ぐ



図6 避難訓練:安全確認して、体育館に移動する



図7 救護訓練



図8 避難所の環境整備:段ボールで間仕切りを作る



図9 避難所の環境整備:段ボールの間仕切りを設置する



図 10 炊き出し訓練：配布



図 11 炊き出し訓練：豚汁調理



図 12 巡回訓練：夜間の安全確認



図 13 巡回訓練：夜間の救急



図 14 振り返り(2日目、教室)

表 1 「総合防災訓練」の進行表
＜1日目＞

時間	活動内容	備考
13:10～ 13:25	①SHR	各学級単位
13:30～ 13:50	②避難訓練 想定「大規模地震～津波警報発令」	全校単位

14:00～ 15:00	③開会式（総務班） 「(仮) 救護訓練」(救護班)	自治会単位 (縦割り活動)
15:00～ 15:20	④避難所運営訓練準備・休憩	
15:20～ 17:30	⑤「(仮) 避難所運営訓練」(総務・環境整備) ⑥「(仮) 炊き出し訓練」(給食給水班) ⑦「(仮) 被災者の体験談」(総務)	活動間に休憩時間 を確保する
17:30～	⑧夕食～入浴（男：実習棟 女：白亜館） 就寝準備	
20:00～	⑨避難所での宿泊について（総務班） ⑩「(仮) パーティション制作・設置」 ⑪「(仮) 巡回見回り訓練」(安全点検班)	
21:00 21:35～	⑫点呼～就寝 班長会	

<2日目>

時間	活動内容	備考
6:30	⑬起床・身だしなみ 荷物片付け	
7:00	⑭朝礼（総務班） 荷物撤収、制服着用	
7:30	⑮朝食（給食給水班）	防災食
8:20	登校	
8:45	HR	
9:00	⑯片付け、清掃（環境整備班）	
9:25	⑰閉会（総務班）	

3 「避難所運営訓練」の構想

「避難所運営訓練」は第1回総合防災訓練（2018年9月）から実施されました。訓練を計画するにあたって参考にした HUG は静岡県が開発したグループで行う図上訓練で、災害時の避難所の臨場感を再現し準備に役立つことから多数の授賞があります。HUG では、グループのメンバーは避難所の運営者という設定です。模擬避難所（小学校）の配置図を使って、運営者は1時間でカードに書かれた196人の避難者（そのうち85人は要配慮者）を配置し、45イベントに対応します。例えば、「避難世帯の一人が車いす使用者」の時に、この家族を体育館に配置するのか、それとも、トイレに近い教室に配置するのかを考えます。また、「仮設トイレが、明日5基届きます。どこに設置するか決めてください。」というカードに対して、学校の敷地図を見て設置する場所を記入し、掲示板に「明日、仮設トイレが〇〇に5基設置されます」と掲示を出します。

HUG の大きな特徴は「答えがないこと」と「架空の状況を想像すること」です。この2つは、知的障害の特性上、本校生徒には大きな困難が予想されました。抽象的な設定で課題を考えることは困難だからです。また、複数名で行うゲームでは、意見を発信すること、異なる意見の調整をすることが必要となり、コミュニケーションを苦手と感じる生徒が傍観者となることが予想されました。

それでも訓練に HUG を取り入れた理由は、以下のような生徒がもつ課題への準備が必要と考えたからです。

①被災時に、自分の状況を伝えることができるか？

②災害時に、周囲の状況に気を配ることができるか？

在校生の多くは、準備なしには上の2つの課題を遂行することは困難ですが、準備さえすれば、体力・行動力・指示理解などの面においては十分に災害時に支援者にもなり得る力を持っています。2つの課題は、支援者としても要支援者としても求められる力です。被災直後の混乱の中で避難所運営をする大変さや、最善を見出す困難さを体感する HUG の主旨を実現するために、「避難所運営訓練」では、参加者がカードで示される人やイベントになりきって具体的に参加するロールプレイ形式を採用しました。

表2 HUG と「避難所運営訓練」の比較

	HUG	避難所運営訓練
様式	グループでの図上訓練	ロールプレイゲーム
参加人数	7名 x 5 グループ程度	受付1か所あたり 35名程度
設定	架空の小学校	実施会場
避難者の居住地	架空の町名	丁目の番号
避難者の姓	防災用語	女川町内の地域名
カードの大きさ	トランプ大	ハガキ大

4 「避難所運営訓練」の進行

2回目の「避難所運営訓練」(2019年9月)には、軽度の知的障害がある生徒69名、教員57名、町内会役員10名(計136名)が参加しました。導入から、訓練、意見交換、復習まで合計1時間程度の訓練でした。

(1) 準備

事前に、進行方法の確認と必要な物品を準備しました。HUGのカードを参考に、実際にありそうな内容を避難者の数に合わせて選び、図15のようなカードを作りました。

居住地の名称は、HUGで使っている架空の町名ではなく番地のみ記載しました。HUGでは、避難者の名前は防災用語(例えば、津波さん)ですが、ここでは、女川町内の地域名としました。カードの大きさは、HUGではトランプのサイズですが、ここではハガキサイズでホルダーに入れて、首から下げて両手を使えるようにし(図15)、自分も他者も内容が確認しやすくなるようにしました。また、取り扱いしやすく、破れにくいことにも留意しました。写真用の光沢紙で印刷すると厚みがあって扱いやすくなります。カードホルダーの裏側には、振り返りシート(図16)を入れて、グループ内での意見交換の時間に記入を依頼して、話し合いの手掛かりにしました。振り返りシートは、カードと一緒に回収しました。表3に振り返りシートの集計結果を示しました。一般的には、「避難所に行きたくない」という障害者が多い中で、「行きたくない」と回答した生徒が11%しかいなかったこと、「避難所で大切だと思うこと」について生徒の上位は、協力、優しさ、安心だったことは訓練の成果と

考えます。

表3 「避難所運営訓練」振り返りシート集計（回収数108、回収率79.4%）

1 訓練の「役」はどうでしたか？						
	生徒		教職員		外部参加者	
	人	%	人	%	人	%
難しかった	41	61.2	13	68.4	6	27.3
うまく演じられた	26	38.8	6	31.6	16	72.7
合計	67	100.0	19	100.0	22	100.0
2 実際の被災時をイメージしてください。 「役」の人が目の前に現れたら？（複数回答あり）						
	生徒		教職員		外部参加者	
	人	%	人	%	人	%
無視する	9	13.4	1	5.3	0	0.0
話しかけてみる	37	55.2	12	63.2	8	36.4
助ける（助けてみたい）	23	34.3	15	78.9	5	22.7
3 災害の時、避難所に行けますか？（複数回答あり）						
	生徒		教職員		外部参加者	
	人	%	人	%	人	%
行きたくない	8	11.9	1	5.3	1	4.5
命を守るためなら行く	29	43.3	15	78.9	4	18.2
家族も連れていく	32	47.8	12	63.2	9	40.9
4 避難所で大切だと思うことを3つ選んでください						
	生徒		教職員		外部参加者	
	人	%	人	%	人	%
協力	39	58.2	15	78.9	6	27.3
優しさ	35	52.2	13	68.4	7	31.8
安全	27	40.3	13	68.4	3	13.6
食べ物	25	37.3	11	57.9	3	13.6
会話	23	34.3	7	36.8	7	31.8
安心	25	37.3	10	52.6	1	4.5
プライバシー	11	16.4	6	31.6	3	13.6
笑い	10	14.9	3	15.8	1	4.5
空間	11	16.4	2	10.5	0	0.0
がまん	9	13.4	3	15.8	0	0.0
お金	9	13.4	0	0.0	0	0.0
リーダーシップ	6	9.0	0	0.0	2	9.1

資料1に避難者カードとイベントを示します。カード内容を一部変更したり、イベント内容を増やしたりすることも可能です。実施する地域の災害リスクや参加者の特性にあわせて設定を変えることで、訓練がより現実的になり難易度が増します。



図15 カードとカードホルダー

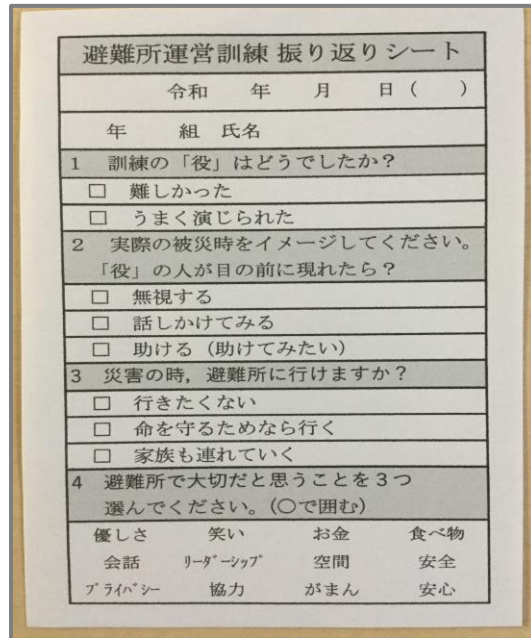


図16 振り返りシート

(2) 導入

初めに、進行役がスライドを用いて訓練の主旨を説明しました。避難想定を確認し(図17)、災害状況を示す動画(図18)や被災地、避難所の写真を示しながら、避難所生活の経験がない人にも災害想定イメージを共有しました。

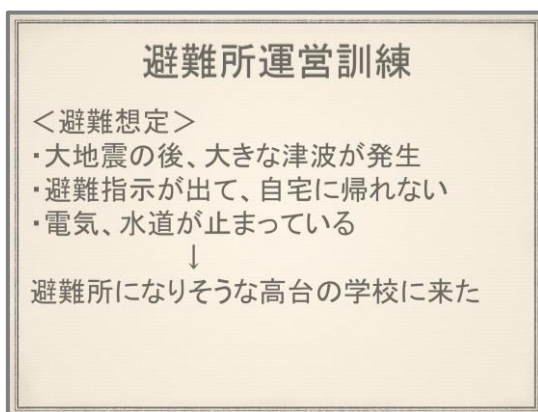


図17 避難想定の確認



図18 東日本大震災時の津波の映像資料

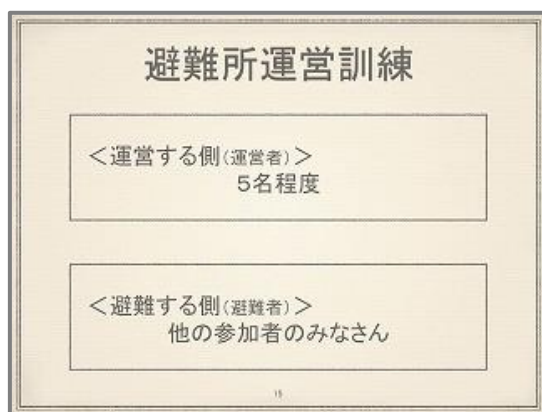


図 19 「避難所運営訓練」の役割

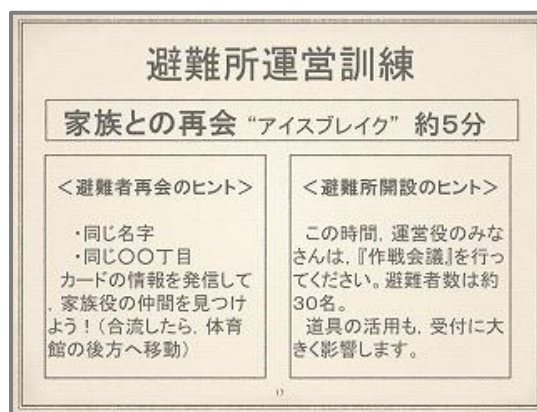


図 20 「避難所運営訓練」のアイスブレイク

次に、ゲームの方法を説明しました。運営者役に生徒 5 名と教師 2 名、イベント役を 10 名程度決め、そのほかの生徒と教師は受け取ったカードに記載された避難者役を演じます（図 19）。災害時に起こるイベントは 10 個用意しました。イベント役が 10 名いない場合は、一人で複数のイベントを受付に申し出ます。避難者役のカードとイベントの内容を資料 1 に示します。

（3）避難者役の場合

避難者役の生徒と教師には、ランダムにカードを配付します。

- ①自分のカードに書かれた「役」を確認します。
- ②スタートの合図とともに、自分の「家族」を探します（図 20）。

- ・災害により、散り散りになった家族を探す設定です。
- ・カードの情報（姓と住所）を手掛かりに家族は合流し、全員が集まったら座ります。

女川町を 2011 年に襲った大地震は 2 時 46 分に発生したため、学校に行っていた子どもと職場にいた家族が出会うまでに時間が掛かり、災害発生後に家族を探すことの不安と困難を多くの人が経験しました。家族を探す課題は HUG にはありませんでしたが、「避難所運営訓練」には取り入れました。

- ③「アイスブレイク」（5 分間）
 - ・集合した「家族」内でカードに書かれた役割を確認します。
 - ・どのように「役」を演じるか考えます。
 - ・必要な道具（車いす、白杖など）を選び、活用します。
- ④「避難所開設を望む（イベントカード）」という声が聞こえたら、家族ごとに受付に向かいます。
- ⑤受付では、家族の状況や要求を訴えます。
 - ・わかりやすく伝えたり、わかりにくく伝えたり、リアルに演じます。
- ⑥受付後は、「家族」ができることを考え、他の避難者にも気を配ります。
- ⑦受付閉鎖を示すイベントカードが読み上げられたら、次の段階に進みます。

(4) 運営者役の場合

運営者役生徒は、ビブスを着用し区別しやすくします。運営者には、避難者に関するカードの情報は知らされません。受付で、避難者から聞いた内容に対応します。実際の災害状況に近づけるためです。

① 「アイスブレイク」(5分間)

スタートの合図とともに、運営者同士で避難者の誘導方法を相談します(図20、21)。限られた避難スペースの中で、スムーズに案内するための準備です。

- ・集合したメンバー内での役割分担と受付に必要な道具を整理・確認します。
- ・体育館内に区画を決めます。避難者を住所、家族の状況、性別、障害の状況により、違う区画に配置するためです。

② 「避難所開設を望む」イベントカードが読み上げられる前に、受付を設営します。

- ・人数が多い時は、受付デスクを複数作ります。本校では運営役を14名とし、避難者役を110名程度に設定したため、受付デスクは2台配置されました(図21、22)。

③ 受付では、運営役は避難者の状況を聞き取り、適切な避難スペースを指示または案内します(図23、24)。

- ・けがや障害、年齢、性別に応じた配慮をします。

④ 受付閉鎖を示すイベントカードが読み上げられたら、次の段階に進みます。

(5) グループ内の意見交換と発表

受付閉鎖後は、各自で振り返りシートを記入します。記入を参考に、グループごと(家族、運営役)に参加者は訓練を振り返りながら、感想や意見(よかったこと、困ったこと、質問など)を交換します。全体の進行役は、話し合いの進み具合を見て、個人やグループごとに発表を促し、訓練目的が達成されたか否かを整理します。



図21 受付開始前(運営役はビブス着用)



図22 受付開始直後(手を挙げて受付開始の合図)



図 23 受付で自分の状況を伝える避難者（左）



図 24 受付に並ぶ避難者の列

（6）復習

最後に、この訓練で学ぶポイントを復習しました。図 25 と 26 に、災害発生当初の雑然としている避難所が、時間がたつと整理されたことを写真で示しました。できるだけ早く、避難所を暮らしやすくするために必要なことを2つ伝えました。第一は、避難所で多様なニーズを持つ避難者が生活するために、自分のニーズを受付で説明しなければいけないこと。例えば、車いすの人は段差がない場所で 90 センチ幅の通路が必要なことを伝える必要があること。第二は、相手の状況を理解して譲り合う気持ちが必要なこと。例えば、運営者は 90 センチ幅の通路を作るように避難所内を整理しようと考え、他の避難者は通路の作成に協力することです。そして、「自分を知ってもらうこと」と「相手の状況を知ること」を調整することが「コミュニケーション」で「難しい状況を乗り越える力」になることを伝えました（図 27）。



図 25 東日本大震災後の避難所（初期）



図 26 東日本大震災後の避難所の変化（1か月後）

1年目の「避難所運営訓練」の進行は、「避難所運営訓練」を企画・準備した筆頭著者が行いました（図 28）。初めての取組だったためです。2年目の「避難所運営訓練」は生徒が進行役を務めました。前年度の経験と事前指導により、生徒自身が「避難所運営訓練」の意図を理解し、進行できる力が身に付いたと判断されたからです。

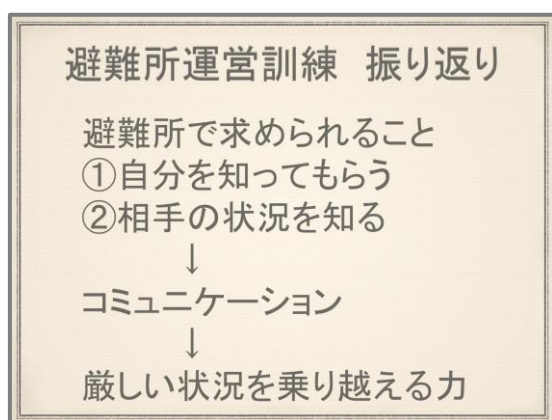


図 27 避難所で求められること



図 28 進行役の第一著者、森英行

5 「避難所運営訓練」の結果

(1) コミュニケーションの広がり

1年目の訓練では、カードの設定で集められた同一世帯内ではコミュニケーションが良く取れていました。しかし、避難所の受付では生徒の積極性が減り、教師に受付での交渉を頼ってしまう生徒が増えました。また、振り分けられた避難スペースでは、世帯間の会話はほとんどありませんでした。これに対して、2年目の訓練では、受付での交渉でも教師を頼ることが減り、避難スペースで世帯間の会話が見られるようになりました。生徒が経験を積み主体的に行動したためと考えられました。

実際の避難所運営においては、避難者同士が譲り合うことと助け合うことが求められます。災害で苦しい状況に置かれた人同士が、他の家族の状況に気を配り、課題を共有して解決することが求められます。これらのことを、教師の世代は東日本大震災で体験しました。そのような疑似体験を蓄積するために、避難スペースに落ち着いた後に発生する課題の設定を追加していくことは次の課題です。

(2) 発信力

カードに書かれている情報、例えば「私は赤ちゃんの声が苦手」というような避難者の特性を、実際には、各自で準備しなければいけないことに気付き、「発信」の大切さを学んだと一部の生徒は振り返りシートに回答しました。ここで紹介した「避難所運営訓練」では、カードに書かれた架空の情報で訓練が進行していきます。いつ来るか分からない災害に備え、自分自身の「できること」、「できないこと」を整理することは、生徒自身が準備しなければいけないことです。今後も訓練を通して「自分自身のこと」を発信する力を身に付けることが大切です。発信することが「当たり前」になる感覚を身に付けさせたいと考えます。今後も、プログラムの改良を進めます。

6 まとめ

本校の総合防災訓練では、人間同士が互いに話し合い、感情を理解し合った助け合いの

輪を形成していく過程を体感的に学びます。学校教育の中でこのような体験できることは、卒業後の暮らしの中でも生きる経験になると考え、開校以来訓練を重ねてきました。

特に、「避難所運営訓練」では、経験値が増えた上級生が下級生をリードし、円滑な運営を目指す姿に、生徒の成長と頼もしさを感じています。「避難所運営訓練」を進行する生徒が訓練当日を前に、ホワイトボードを活用しながら避難者の動きを予想し、運営者の動きを相談する場面は、生徒自身が問題解決に向けて主体的に取り組む姿であり、上限のない成長の可能性を感じる一場面でした。

また、訓練当日においては、運営者役が避難者役を優しい言葉で誘導し、誘導後も避難者同士の助け合いを促す働き掛けを行う姿がありました。さらにその働き掛けから、避難者役の生徒が周囲の人の手助けを行う状況が見られました。

「私が困っていることを伝えたら、運営役の人が親切にしてくれました」

「私より大変そうな人がいたので、手伝いをしました」

「実際、災害が起きた時にも助け合いができるといい」

これらは訓練終了後の生徒の感想の一部です。訓練とは言え、助け合いの輪が広がっていく過程に生徒自身が関わっていることを自覚できていること。経験できたことを将来に生かしたいという考えが生まれていることは、本校の取組が有意義で生徒の成長につながっているものだと考えます。

(資料1)

通しNo.	世帯番号	居住地区	名字	フリガナ	年齢	家族構成	家族の状況
1	1	1丁目	旭丘	アサヒガ 勲	35	世帯主・妻・子①・子②	妻と連絡が取れない。子②は弱視（視力が弱い）。子は、母親の不在に不安。
2	1	1丁目	旭丘	アサヒガ 勲	12	世帯主・妻・子①・子②	妻と連絡が取れない。子②は弱視（視力が弱い）。子は、母親の不在に不安。
3	1	1丁目	旭丘	アサヒガ 勲	10	世帯主・妻・子①・子②	妻と連絡が取れない。子②は弱視（視力が弱い）。子は、母親の不在に不安。
4	2	1丁目	飯子	イコ	40	世帯主・妻・子①・子②	世帯主は町内会役員。避難所の開設を訴えた。子は、双子で落ち着きがない。子①はスイッチをいじりたがる。子②は話したが、 (イベント1 「体育館を避難所として、開放してくれないか?」)
5	2	1丁目	飯子	イコ	35	世帯主・妻・子①・子②	世帯主は町内会役員。避難所の開設を訴えた。子は、双子で落ち着きがない。子①はスイッチをいじりたがる。子②は話したが、
5	2	1丁目	飯子	イコ	10	世帯主・妻・子①・子②	世帯主は町内会役員。避難所の開設を訴えた。子は、双子で落ち着きがない。子①はスイッチをいじりたがる。子②は話したが、
5	2	1丁目	飯子	イコ	10	世帯主・妻・子①・子②	世帯主は町内会役員。避難所の開設を訴えた。子は、双子で落ち着きがない。子①はスイッチをいじりたがる。子②は話したが、
8	3	1丁目	石浜	イシハマ	18	世帯主・妻・子①・子②・父	世帯主・妻と連絡が取れない。祖父がケガをして、歩くことが困難。
9	3	1丁目	石浜	イシハマ	15	世帯主・妻・子①・子②・父	世帯主・妻と連絡が取れない。祖父がケガをして、歩くことが困難。
10	3	1丁目	石浜	イシハマ	65	世帯主・妻・子①・子②・父	世帯主・妻と連絡が取れない。祖父がケガをして、歩くことが困難。
11	4	1丁目	出島	イズシマ	50	世帯主・妻・子①・子②・母	世帯主は死亡。妻は取り乱している。子は状況説明できる。母は認知症。
12	4	1丁目	出島	イズシマ	20	世帯主・妻・子①・子②・母	世帯主は死亡。妻は取り乱している。子は状況説明できる。母は認知症。
13	4	1丁目	出島	イズシマ	18	世帯主・妻・子①・子②・母	世帯主は死亡。妻は取り乱している。子は状況説明できる。母は認知症。
14	4	1丁目	出島	イズシマ	72	世帯主・妻・子①・子②・母	世帯主は死亡。妻は取り乱している。子は状況説明できる。母は認知症。
15	5	1丁目	浦宿	ウラジュク	30	世帯主・子①・子②	母子家庭。知り合いが少ない。訳(ワケ)ありで最近引っ越してきた。母親から離れず、人と目を合わせられない。
16	5	1丁目	浦宿	ウラジュク	12	世帯主・子①・子②	母子家庭。知り合いが少ない。訳(ワケ)ありで最近引っ越してきた。母親から離れず、人と目を合わせられない。
17	5	1丁目	浦宿	ウラジュク	10	世帯主・子①・子②	母子家庭。知り合いが少ない。訳(ワケ)ありで最近引っ越してきた。母親から離れず、人と目を合わせられない。
18	6	1丁目	江島	エジマ	39	世帯主・妻・子①・子②	世帯主は町内会役員。率先して周囲に声を掛けている。子は災害でおびえ、母親から離れられない。
19	6	1丁目	江島	エジマ	37	世帯主・妻・子①・子②	世帯主は町内会役員。率先して周囲に声を掛けている。子は災害でおびえ、母親から離れられない。
20	6	1丁目	江島	エジマ	11	世帯主・妻・子①・子②	世帯主は町内会役員。率先して周囲に声を掛けている。子は災害でおびえ、母親から離れられない。
21	6	1丁目	江島	エジマ	9	世帯主・妻・子①・子②	世帯主は町内会役員。率先して周囲に声を掛けている。子は災害でおびえ、母親から離れられない。
22	7	1丁目	尾浦	オウ	31	世帯主・妻・子①・子②	世帯主と連絡が取れない。妻は看護師、子どもは幼いが落ち着いている。
23	7	1丁目	尾浦	オウ	8	世帯主・妻・子①・子②	世帯主と連絡が取れない。妻は看護師、子どもは幼いが落ち着いている。
24	7	1丁目	尾浦	オウ	6	世帯主・妻・子①・子②	世帯主と連絡が取れない。妻は看護師、子どもは幼いが落ち着いている。
25	8	1丁目	大石原	オオイハラ	38	世帯主・妻・子①・子②	妻と下の子と連絡が取れない。子①は、頭部にケガ。子②の夜立きが心配。
26	8	1丁目	大石原	オオイハラ	10	世帯主・妻・子①・子②	妻と下の子と連絡が取れない。子①は、頭部にケガ。子②の夜立きが心配。
27	8	1丁目	大石原	オオイハラ	4	世帯主・妻・子①・子②	妻と下の子と連絡が取れない。子①は、頭部にケガ。子②の夜立きが心配。
28	9	1丁目	女川	メカガ 7	70	世帯主	一人暮らし。災害で杖を紛失。歩くのに時間がかかる。
29	10	1丁目	御前	オノメ	27	世帯主・妻・子①	世帯主と連絡が取れない。妻は妊娠後期。安定しているが、避難所の生活に不安。 耳が聞こえない…?呼びかけに対して、反応が悪い。補聴器などしていない。
30	10	1丁目	御前	オノメ	7	世帯主・妻・子①	世帯主と連絡が取れない。妻は妊娠後期。安定しているが、避難所の生活に不安。 耳が聞こえない…?呼びかけに対して、反応が悪い。補聴器などしていない。
31	11	2丁目	桐ヶ崎	キリガ 井	50	世帯主・妻・子①・子②	外国人。簡単な日本語は分かる。妻は、子ども2人と連絡が取れないことに不安がっている。
32	11	2丁目	桐ヶ崎	キリガ 井	47	世帯主・妻・子①・子②	外国人。簡単な日本語は分かる。妻は、子ども2人と連絡が取れないことに不安がっている。
33	12	2丁目	黄金	コガネ	46	世帯主・妻・子①・子②	子②が引きこもり、コミュニケーションに障害がある。個室を要求。世帯主は頑固。
34	12	2丁目	黄金	コガネ	44	世帯主・妻・子①・子②	子②が引きこもり、コミュニケーションに障害がある。個室を要求。世帯主は頑固。
35	12	2丁目	黄金	コガネ	21	世帯主・妻・子①・子②	子②が引きこもり、コミュニケーションに障害がある。個室を要求。世帯主は頑固。
36	12	2丁目	黄金	コガネ	18	世帯主・妻・子①・子②	子②が引きこもり、コミュニケーションに障害がある。個室を要求。世帯主は頑固。
37	13	2丁目	寿	コトアキ	78	世帯主	災害により、極度の緊張。自分の名前なども言うことができず。
38	14	2丁目	小乗	コノリ	40	世帯主・妻・子①・子②・母	世帯主が町内会役員。世帯N0.13と共に連れてきた。妻は、妊娠初期、体調が悪く着かない。母は、長年町内のお世話役を務めてきた。
39	14	2丁目	小乗	コノリ	35	世帯主・妻・子①・子②・母	世帯主が町内会役員。世帯N0.13と共に連れてきた。妻は、妊娠初期、体調が悪く着かない。母は、長年町内のお世話役を務めてきた。
40	14	2丁目	小乗	コノリ	7	世帯主・妻・子①・子②・母	世帯主が町内会役員。世帯N0.13と共に連れてきた。妻は、妊娠初期、体調が悪く着かない。母は、長年町内のお世話役を務めてきた。
41	14	2丁目	小乗	コノリ	4	世帯主・妻・子①・子②・母	世帯主が町内会役員。世帯N0.13と共に連れてきた。妻は、妊娠初期、体調が悪く着かない。母は、長年町内のお世話役を務めてきた。

42	14	2丁目	小乗	ユリ	世帯主・妻・子①・子②・母	65	世帯主が町内会役員。世帯N0.13を共に連れてきた。妻は、妊娠初期、体調が落ち着かない。母は、長年町内のお世話役を務めてきた。
43	15	2丁目	桜丘	サカガキ 功	世帯主・妻・子①・子②・子③・父・母	35	世帯主と連絡が取れない。子③は足が不自由で車いす。祖父母は育児に非協力的。
44	15	2丁目	桜丘	サカガキ 功	世帯主・妻・子①・子②・子③・父・母	15	世帯主と連絡が取れない。子③は足が不自由で車いす。祖父母は育児に非協力的。
45	15	2丁目	桜丘	サカガキ 功	世帯主・妻・子①・子②・子③・父・母	12	世帯主と連絡が取れない。子③は足が不自由で車いす。祖父母は育児に非協力的。
46	15	2丁目	桜丘	サカガキ 功	世帯主・妻・子①・子②・子③・父・母	9	世帯主と連絡が取れない。子③は足が不自由で車いす。祖父母は育児に非協力的。
47	15	2丁目	桜丘	サカガキ 功	世帯主・妻・子①・子②・子③・父・母	63	世帯主と連絡が取れない。子③は足が不自由で車いす。祖父母は育児に非協力的。
48	15	2丁目	桜丘	サカガキ 功	世帯主・妻・子①・子②・子③・父・母	60	世帯主と連絡が取れない。子③は足が不自由で車いす。祖父母は育児に非協力的。
49	16	2丁目	指浜	サシハマ	世帯主・妻・子①・子②	43	世帯主が死亡。子は双子だが、双方とも人とコミュニケーションを取ることが苦手。
50	16	2丁目	指浜	サシハマ	世帯主・妻・子①・子②	15	世帯主が死亡。子は双子だが、双方とも人とコミュニケーションを取ることが苦手。
51	16	2丁目	指浜	サシハマ	世帯主・妻・子①・子②	15	世帯主が死亡。子は双子だが、双方とも人とコミュニケーションを取ることが苦手。
52	17	2丁目	清水	シミズ	世帯主・子①	32	母子世帯。親子仲が悪く、一緒に居たがらない。
53	17	2丁目	清水	シミズ	世帯主・子①	14	母子世帯。親子仲が悪く、一緒に居たがらない。
54	18	2丁目	浦宿	ウラジュク	世帯主・妻・子①・子②・子③・父・母	35	世帯主の妻・父が死亡。子②③は、泣きじゃくっている。母は気丈。
55	18	2丁目	浦宿	ウラジュク	世帯主・妻・子①・子②・子③・父・母	12	世帯主の妻・父が死亡。子②③は、泣きじゃくっている。母は気丈。
56	18	2丁目	浦宿	ウラジュク	世帯主・妻・子①・子②・子③・父・母	9	世帯主の妻・父が死亡。子②③は、泣きじゃくっている。母は気丈。
57	18	2丁目	浦宿	ウラジュク	世帯主・妻・子①・子②・子③・父・母	7	世帯主の妻・父が死亡。子②③は、泣きじゃくっている。母は気丈。
58	18	2丁目	浦宿	ウラジュク	世帯主・妻・子①・子②・子③・父・母	70	世帯主の妻・父が死亡。子②③は、泣きじゃくっている。母は気丈。
59	19	2丁目	黒森	クロモリ	世帯主・子①・子②・子③	35	母子世帯。町内に子①の同級生(シミズ)がいる。子②③は双子、耳が聞こえにくい。
60	19	2丁目	黒森	クロモリ	世帯主・子①・子②・子③	14	母子世帯。町内に子①の同級生(シミズ)がいる。子②③は双子、耳が聞こえにくい。
61	19	2丁目	黒森	クロモリ	世帯主・子①・子②・子③	12	母子世帯。町内に子①の同級生(シミズ)がいる。子②③は双子、耳が聞こえにくい。
62	19	2丁目	黒森	クロモリ	世帯主・子①・子②・子③	12	母子世帯。町内に子①の同級生(シミズ)がいる。子②③は双子、耳が聞こえにくい。
63	20	2丁目	高白	タカシロ	世帯主・妻・子①・子②・子③・母	20	両親と連絡が取れない。子が、高齢の母を支えている。両親が居ないことに不安感。
64	20	2丁目	高白	タカシロ	世帯主・妻・子①・子②・子③・母	16	両親と連絡が取れない。子が、高齢の母を支えている。両親が居ないことに不安感。
65	20	2丁目	高白	タカシロ	世帯主・妻・子①・子②・子③・母	12	両親と連絡が取れない。子が、高齢の母を支えている。両親が居ないことに不安感。
66	20	2丁目	高白	タカシロ	世帯主・妻・子①・子②・子③・母	89	両親と連絡が取れない。子が、高齢の母を支えている。両親が居ないことに不安感。
67	21	2丁目	竹浦	タケウラ	世帯主・妻・子①・子②	35	世帯主は町内会役員。避難所運営に協力的。子②は落ち着かず、集団に入れず固まる。
68	21	2丁目	竹浦	タケウラ	世帯主・妻・子①・子②	32	世帯主は町内会役員。避難所運営に協力的。子②は落ち着かず、集団に入れず固まる。
69	21	2丁目	竹浦	タケウラ	世帯主・妻・子①・子②	14	世帯主は町内会役員。避難所運営に協力的。子②は落ち着かず、集団に入れず固まる。
70	21	2丁目	竹浦	タケウラ	世帯主・妻・子①・子②	12	世帯主は町内会役員。避難所運営に協力的。子②は落ち着かず、集団に入れず固まる。
71	22	3丁目	塚浜	ツカハマ	世帯主・妻・子①・子②	45	世帯主は町内会役員。妻は、昨日から39度台の発熱。子②は、落ち着きなく誰にでも話しかける。子①は、子②の面倒見が良い。
72	22	3丁目	塚浜	ツカハマ	世帯主・妻・子①・子②	42	世帯主は町内会役員。妻は、昨日から39度台の発熱。子②は、落ち着きなく誰にでも話しかける。子①は、子②の面倒見が良い。
73	22	3丁目	塚浜	ツカハマ	世帯主・妻・子①・子②	17	世帯主は町内会役員。妻は、昨日から39度台の発熱。子②は、落ち着きなく誰にでも話しかける。子①は、子②の面倒見が良い。
74	22	3丁目	塚浜	ツカハマ	世帯主・妻・子①・子②	12	世帯主は町内会役員。妻は、昨日から39度台の発熱。子②は、落ち着きなく誰にでも話しかける。子①は、子②の面倒見が良い。
75	23	3丁目	野々浜	ノノハマ	世帯主・妻・子①・子②・子③	43	世帯主・子①と連絡が取れずパニック状態。子③は、母親から離れられない。
76	23	3丁目	野々浜	ノノハマ	世帯主・妻・子①・子②・子③	12	世帯主・子①と連絡が取れずパニック状態。子③は、母親から離れられない。
77	23	3丁目	野々浜	ノノハマ	世帯主・妻・子①・子②・子③	8	世帯主・子①と連絡が取れずパニック状態。子③は、母親から離れられない。
78	24	3丁目	針浜	ハリハマ	世帯主・子①・子②	54	父子家庭。日頃から地域との関わりがうすい。子②は、状況を説明できる。子①は、避難所に不安を感じ、中に入ろうとしない。
79	24	3丁目	針浜	ハリハマ	世帯主・子①・子②	15	父子家庭。日頃から地域との関わりがうすい。子②は、状況を説明できる。子①は、避難所に不安を感じ、中に入ろうとしない。
80	24	3丁目	針浜	ハリハマ	世帯主・子①・子②	13	父子家庭。日頃から地域との関わりがうすい。子②は、状況を説明できる。子①は、避難所に不安を感じ、中に入ろうとしない。
81	25	3丁目	宮ヶ崎	ミヤガキ 井	世帯主・妻・子①・子②・子③	38	世帯主と連絡が取れない。妻は、看護師。子①は、介護職員初任者研修の有資格者。子②③は、声をかけても目を合わせず、返答がない。
82	25	3丁目	宮ヶ崎	ミヤガキ 井	世帯主・妻・子①・子②・子③	18	世帯主と連絡が取れない。妻は、看護師。子①は、介護職員初任者研修の有資格者。子②③は、声をかけても目を合わせず、返答がない。
83	25	3丁目	宮ヶ崎	ミヤガキ 井	世帯主・妻・子①・子②・子③	14	世帯主と連絡が取れない。妻は、看護師。子①は、介護職員初任者研修の有資格者。子②③は、声をかけても目を合わせず、返答がない。
84	25	3丁目	宮ヶ崎	ミヤガキ 井	世帯主・妻・子①・子②・子③	9	世帯主と連絡が取れない。妻は、看護師。子①は、介護職員初任者研修の有資格者。子②③は、声をかけても目を合わせず、返答がない。
85	26	3丁目	横浦	ヨコウラ	世帯主・妻・子①・子②・子③・父・母	20	世帯主・妻と連絡が取れない。子①は、避難途中に足をくじいた。子②は福祉の専門学校に通っている。子③は、独り言が多い。父は、認知症。母は、面倒見が良い。

86	26	3丁目	横浦	ヨコウラ	19	世帯主・妻・子①・子②・子③・父・母	世帯主・妻と連絡が取れない。子①は、避難途中に足をくじいた。子②は福祉の専門学校に通っている。子③は、独り言が多い。父は、認知症。母は、面倒見が良い。
87	26	3丁目	横浦	ヨコウラ	15	世帯主・妻・子①・子②・子③・父・母	世帯主・妻と連絡が取れない。子①は、避難途中に足をくじいた。子②は福祉の専門学校に通っている。子③は、独り言が多い。父は、認知症。母は、面倒見が良い。
88	26	3丁目	横浦	ヨコウラ	80	世帯主・妻・子①・子②・子③・父・母	世帯主・妻と連絡が取れない。子①は、避難途中に足をくじいた。子②は福祉の専門学校に通っている。子③は、独り言が多い。父は、認知症。母は、面倒見が良い。
89	26	3丁目	横浦	ヨコウラ	70	世帯主・妻・子①・子②・子③・父・母	世帯主・妻と連絡が取れない。子①は、避難途中に足をくじいた。子②は福祉の専門学校に通っている。子③は、独り言が多い。父は、認知症。母は、面倒見が良い。
90	27	3丁目	鷺神	ウシガミ	45	世帯主	中国人。簡単な日本語なら通じる。
91	28	3丁目	牡鹿	オカ	37	世帯主・子①・子②	最近引っ越してきたばかりで地域との関わりがない。子②が落ち着きなく、子①がサポート。
92	28	3丁目	牡鹿	オカ	15	世帯主・子①・子②	最近引っ越してきたばかりで地域との関わりがない。子②が落ち着きなく、子①がサポート。
93	28	3丁目	牡鹿	オカ	12	世帯主・子①・子②	最近引っ越してきたばかりで地域との関わりがない。子②が落ち着きなく、子①がサポート。
94	29	3丁目	黒森	クロモリ	51	世帯主・妻・子①・子②・子③	妻と連絡が取れない。子②は、視力が弱い(白杖使用)。子①③が子②をサポート。
95	29	3丁目	黒森	クロモリ	22	世帯主・妻・子①・子②・子③	妻と連絡が取れない。子②は、視力が弱い(白杖使用)。子①③が子②をサポート。
96	29	3丁目	黒森	クロモリ	16	世帯主・妻・子①・子②・子③	妻と連絡が取れない。子②は、視力が弱い(白杖使用)。子①③が子②をサポート。
97	29	3丁目	黒森	クロモリ	13	世帯主・妻・子①・子②・子③	妻と連絡が取れない。子②は、視力が弱い(白杖使用)。子①③が子②をサポート。
98	30	3丁目	堀切	ホリキリ	50	世帯主・妻・子①・子②・母	世帯主と連絡が取れない。母の足が悪いため避難所生活に不安。トイレに近い場所を要求。子①②は、避難所運営に協力的。
99	30	3丁目	堀切	ホリキリ	20	世帯主・妻・子①・子②母	世帯主と連絡が取れない。母の足が悪いため避難所生活に不安。トイレに近い場所を要求。子①②は、避難所運営に協力的。
100	30	3丁目	堀切	ホリキリ	18	世帯主・妻・子①・子②・母	世帯主と連絡が取れない。母の足が悪いため避難所生活に不安。トイレに近い場所を要求。子①②は、避難所運営に協力的。
101	30	3丁目	堀切	ホリキリ	77	世帯主・妻・子①・子②・母	世帯主と連絡が取れない。母の足が悪いため避難所生活に不安。トイレに近い場所を要求。子①②は、避難所運営に協力的。
102	31	3丁目	高崎	タカサキ	40	世帯主・妻・子①・子②	住宅が全壊。妻は、看護師。子①は、朝から下痢・嘔吐が続いている。子の隔離を要求している。
103	31	3丁目	高崎	タカサキ	43	世帯主・妻・子①・子②	住宅が全壊。妻は、看護師。子①は、朝から下痢・嘔吐が続いている。子の隔離を要求している。
104	31	3丁目	高崎	タカサキ	17	世帯主・妻・子①・子②	住宅が全壊。妻は、看護師。子①は、朝から下痢・嘔吐が続いている。子の隔離を要求している。
105	31	3丁目	高崎	タカサキ	15	世帯主・妻・子①・子②	住宅が全壊。妻は、看護師。子①は、朝から下痢・嘔吐が続いている。子の隔離を要求している。
106	32	3丁目	唐松	カラマツ	16	世帯主・妻・子①・子②・母	両親と連絡が取れない。子①は足が悪く車いすを使用。子②は被災の恐怖で泣いている。母は、子の面倒見が良く、地域のお世話的存在。
107	32	3丁目	唐松	カラマツ	12	世帯主・妻・子①・子②・母	両親と連絡が取れない。子①は足が悪く車いすを使用。子②は被災の恐怖で泣いている。母は、子の面倒見が良く、地域のお世話的存在。
108	32	3丁目	唐松	カラマツ	60	世帯主・妻・子①・子②・母	両親と連絡が取れない。子①は足が悪く車いすを使用。子②は被災の恐怖で泣いている。母は、子の面倒見が良く、地域のお世話的存在。
109	☆	イベント1	飯子	イコ	40	世帯主・妻・子①・子②	「体育館を避難所として、開放してくれないか？」
110	☆	イベント2	役場			役場職員(5名)	「避難所運営を手伝います！」
111	☆	イベント3	町外		40代	町に来ていた外国人旅行者	「I can't speak Japanese.」
112	☆	イベント4	町外		50代	町に来ていた営業マン	「今日、帰りたいのだが車が壊れた。なんとか手段は無いのか？(怒)」
113	☆	イベント5	町民		60代		「タバコを吸いたい！その辺で吸っていいか？」
114	☆	イベント6	町民		40代		「トイレの流れが悪い。つまっているのでは…」
115	☆	イベント7	旭丘	アサヒガ丘	30	世帯主・妻・子①	「家族と合流したいのですが…」
116	☆	イベント8	役場			役場職員	「避難者名簿を作成してください。」
117	☆	イベント9	町民		20		「赤ちゃんのおむつ替えや授乳できる部屋はないですか？」
118	☆	イベント10	役場			役場職員	「パーテーションを持ってきました。どこに置けばいいですか？」～終了～

#REF!

第3章 障害の災害準備の取組事例

第2節 自治体による取組事例

大分県別府市における誰一人取り残さない防災

大分県別府市共創戦略室防災危機管理課 防災推進専門員 村野淳子

この原稿は、2018年12月21日（防災勉強会、国立障害者リハビリテーションセンター研究所）での講演記録を中心に、2019年2月19日（Workshop for Disability-inclusive Disaster Risk Reduction at Special Elementary Schools、チェンマイ、タイ教育省）での講演記録を補足して、編集しました。写真掲載されていらっしゃる方からは許諾をいただいています。

司会：講師の村野淳子さんは障がい者の防災について日本の最先端の取り組みをしています。そのうち、どのくらいのことか、ここ東京都豊島区に取り入れられるかを、今日は、関係者の皆さんで話し合うきっかけにしたいと思っています。最初に、村野さんから別府市でのご経験をお話いただきます。次に、会場のある東京都豊島区での障がい者の災害に関わる地域支援について区役所の方から情報提供をいただき、最後に、参加者同士の情報交換を6人一組程度で行っていただくことを予定しています。

今日の参加者は会場の席数36が満席で、豊島区役所危機管理課、福祉総務課、障害福祉課、社会協議会、災害ボランティアセンター、高齢者の介護保険を担当する地域包括センター、障がい者団体（視覚、聴覚、肢体、知的）、精神障がいの地域生活センター、町内会長、町内会防災部長、民生委員、助産師、研究者にお越しいただいています。では、村野さん、よろしくお願ひします。



図1 講演風景

村野 皆さん、おはようございます。別府市の村野と申します。今日は、こちらに来ることを非常に楽しみにしていました。私たちの活動に興味を持ってくださる方には、できるだ

け丁寧にお伝えしたいと思っています。先ほど「最先端」とご紹介いただきましたけれども、色々な地域特性がありますから、別府の実践をほかの土地でそのまま実施できるとは思いません。ちょっとヒントにさせていただければ幸いです。具体的に何をしているのか、どういうところから風穴を開けているのかを見ていただければいいなと思います。



図2 別府市の位置

私からは、「地域における災害時の障がい者支援」、別府市における「誰一人取り残さない防災」の取り組みを話します。図2の左上は九州の地図で、大分県は太平洋側にあります。別府市はその大分県の中でも、ちょっとへこんだ別府湾に面して位置しています。人口は12万人弱。別府は日本有数の温泉観光都市であることをアピールさせてください。

私は、別府市役所に入って約2年半です。その前は大分県社会福祉協議会に約15年いました。被災地での経験はほとんど社協職員として得ました。災害が起こると被災地に出向いて、被災された方々の生活支援を行なってきました。それが今の取り組みにつながっています。別府市には、「太陽の家」という組織があって、仕事をしながら在宅で生活している障がい者が非常にたくさんいます。そういう方々にとっては、地域で暮らすことは（災害的には）リスクでもあります。そこをどうやって守っていくのかを社会福祉協議会の職員の時から考えていました。

同時に、被災地に行くと、避難所でも地域でも、障がいのある人たちの姿が全く見えないことが非常に気になっていました。私が社会福祉会館で仕事をしていますと、障がいのある人が「毎日、車いすバスケットに来る」とか「卓球して遊んでる」のが当たり前だったんですが、被災地に行くとそういう人がいなかった。「これはどういうことなのか」を調べてみようと思ったことが、この取り組みを始めた最初の動機の一つです。

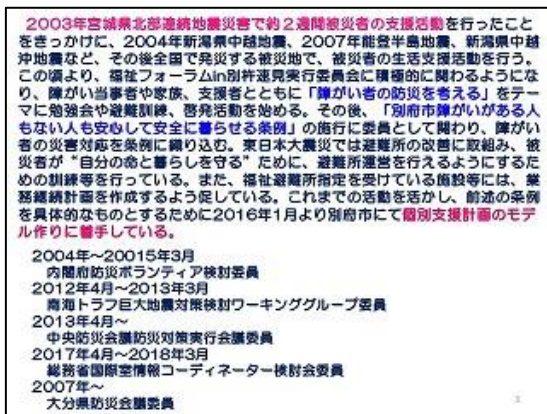


図3 フォーラムの歴史

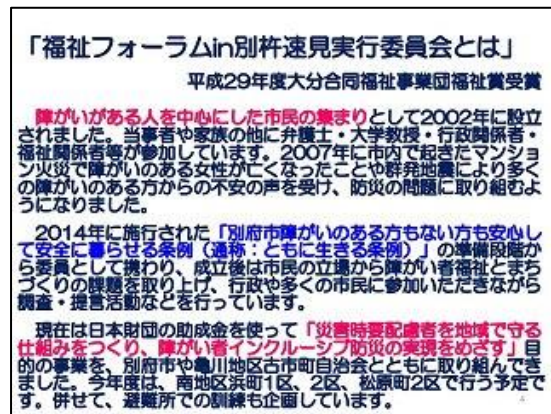


図4 フォーラムとは

今の取り組みは2007年に、別府市の障がいのある人たちと「障がい者の防災を考える」ことから始まりました。別府市としての「誰一人取り残さない防災」には、障がい当事者を中心とする市民の集まりである「福祉フォーラム in 別府速見実行委員会」（以下、フォーラム）という活動が先行していました。フォーラムは2002年から地域とともに生きることをテーマに活動しています。フォーラムは障がい者、ご家族、施設の職員、弁護士、大学の先生、行政の職員等から構成されて、このテーマに興味のある方、共感する方が集まっています。月に1回話し合いながら、その年のテーマについて議論しています（図3，4）。それぞれの団体が色々な活動をしていて、その活動を通じてお互いに協力し合いながら、フォーラムとしては色々な提言を行っています。このフォーラムでも、2007年に別府市内で起きたマンション火災で障がいのある女性が亡くなったことや群発地震に対して多くの障がいのある方からの不安の声を受け、防災の問題に取り組むようになりました。



図5 別府市ともに生きる条例

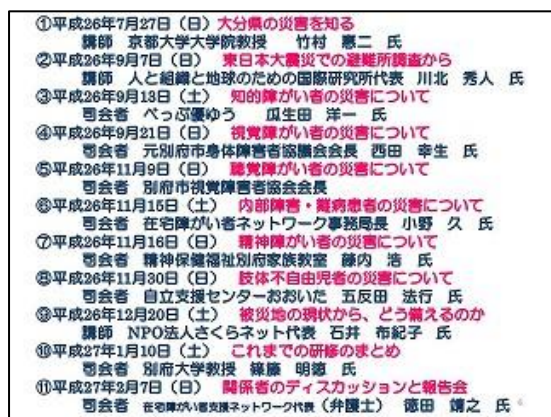


図6 フォーラムによる勉強会の経過

防災の話とともにフォーラムとして一番気になっていたのは、差別禁止条例について自分たちの中でどう取り組むのかということでした。2016年に差別解消法ができました（図5）。解消法ができる前から、千葉県の障がい者差別禁止条例についての勉強会を始めまし

た。フォーラムでは障がい者差別禁止について具体的に別府市としての条例作成に取り組みたいと考え、私も準備段階から委員として携わりました。2014年4月1日から施行からされた「別府市障がいのある方もない方も安心して安全に暮らせる条例（通称、ともに生きる条例）」の成立後は市民の立場から障がい者福祉とまちづくりの課題を取り上げ、行政や多くの市民に参加いただきながら調査・提言活動などを行っています。

この条例の第12条には、防災に関する合理的配慮を入れています。この条例を作る際に、別府市の特徴としては、参加者から大きく二つの課題があげられました。「親亡き後の問題」と「防災の問題」でした。条例では、防災の合理的な配慮の中に「日常から障がいのある人およびその家族が災害時に被る被害を最小限にとどめるために、災害が生じた際に必要とされる援護の内容を具体的に特定した上で、日常における仕組みづくりを継続的に行うよう努めるものとする。」と書かれています。条例ですから実行できなくても罰則はない努力目標ですが、「この記載を絵に描いた餅にしないために、具体的に個別避難計画等ができるような仕組みを作っていないといけない」と、フォーラムの中では話が進みました。



図7 勉強会の様子



図8 勉強会の報告書

この条例ができたときに、フォーラムの皆さんは、「市役所がこれを進めるために僕たちにできることはないだろうか」「具体的にどんなことが求められているのかを知らせる必要があるだろう」と考えました。障がいといっても種別によって特徴が違います。支援してもらいたい内容も変わります。知的障がい、視覚障がい、聴覚障がい、内部障がい、精神障がい、肢体不自由。最初の年は、色々な障がいの人たちに集まっていたいて、「具体的に自分たちが何に困るだろう」「どんなことを支援してもらいたいと思っているのか」を協議していただきました。

図7の写真がこのときの状況です。知的障がいの方々には保護者に集まっていたいて、不安に思っていることを伝えていただきました。この内容について報告書を作って、国と県とそれから関係者の方々にお配りしました（図8）。この内容を地域住民に理解していただき、「この障がいの人に対して災害時の取り組みを進めてもらいたい」という思いで報告会や研修も何度も行いました。

この報告書で大事にしたのは障がい者や保護者の生の声を入れることでした。一致した見解は、「災害時における要援護者の支援は、日常的な障がい者や高齢者等を取り巻く地域づくりなしには実現できない」ということでした。報告書では、具体的に実施すべきことを五つ提言しました（図9）。

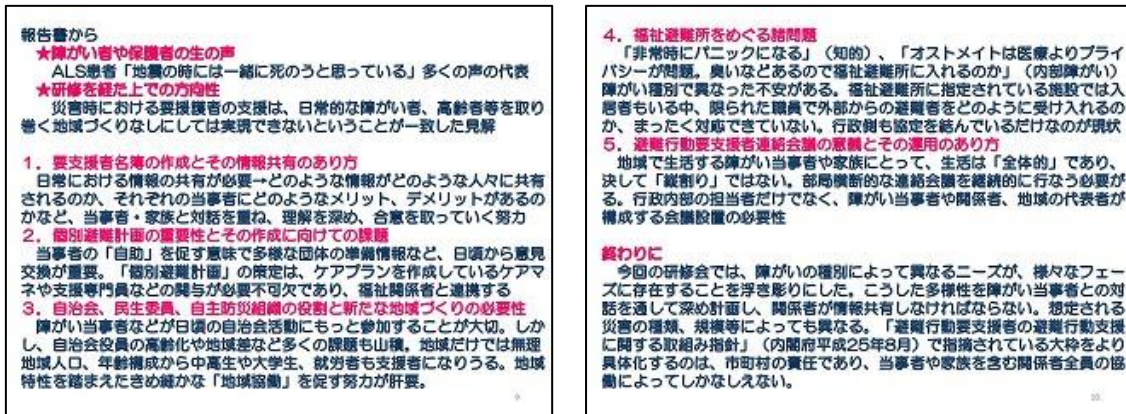


図9 報告書での5つの提言

1番目は要支援者名簿の作成とその情報共有のあり方。2番目は個別避難計画の重要性とその作成に向けての課題。3番目は自治会、民生委員、自主防災組織の役割と新たな地域づくりの必要性。現状で、この問題に取り組むだけの地域力があるのかとか、それだけの人材がいるのかも含めて、新たな地域づくりが必要なのではないかと。4番目に、福祉避難所をめぐる諸問題。福祉避難所という言葉が、すごく出回っていますが、まだまだ議論が足りないし、もう少し細かく見ていかないといけない。それから5番目としては、避難行動要支援者連絡会議の意義とその運用のあり方。行政は縦割りで仕事をします。障がい者の防災の課題に取り組むときには、横につながった連絡会議を作っていないと解決するのは難しい。その連絡会を作って運用するというのが5つ目です。

1年目、2016年の年度はじめから、「災害時における要援護者の支援」の取り組みを、始める予定でした。ところが、4月14日に前震、16日に本震が起きました。本震のときには別府市でも6弱の地震を体験して、一時6000人が避難所に避難しました。その年は混乱したので、自治会が地域のお祭りも終えた12月に入ってから、やっとこの取り組みが始まりました。訓練を2017年1月15日に行ないました。それまでの取り組みを映像にしていますので、見ていただいて皆さんに感想も後で聞かせていただきたいと思います（図10）。

1年目は、熊本地震が起こったために個別避難計画を、私が作りました。本当は障がい者の相談支援専門員さん等に手伝っていただく予定だったんですが、熊本地震の騒動でできませんでした。2年目は、個別避難計画を作るときに相談支援専門員に来ていただいて、本人（障がい者）もしくは保護者の方と一緒に話をし、「具体的にこの方を避難させるためにはどんなことが必要なのか」を落とし込みました。全ての情報を地域にお渡しす

るわけではなくて、「避難する」ことに対して必要な情報だけを用紙に落とし込んで、それを持って地域の方々と調整会議を行いました。図 11 はそのときの写真です。



図 10 フォーラムの 2016 年度と 2017 年度の取り組みを記録したビデオの一面面



図 11 個人避難計画を作るための調整会議

図 11 の右の写真に写っている電動車いすの男性は、何十年も住んでいても地域の方とお話しをしたことがなかった。この方のように調整会議で自分の情報を伝えられる方は（障がい者）本人にお願いし、この場所に行けない人とか言えない人は相談支援専門員さんが

地域の方と具体的な話し合いをしました。そこで、「避難をする時にどういうふうな形で避難をしようか」について話し合いをして、一緒に避難訓練を行ないました。

2年目には、地域の人たちは、訓練の日までに必要な物を自分たちで選定し創作もしてくれました。1年目に、車いすにロープをつけて引っ張っていた方がビデオに映っていました。初めは、ジンリキ(JINRIKI)という引っ張り棒を車いすに連結して連れて行く予定でした。ところが、車いすの形状がフックに合わなかったので連結できずに、急きよ、地域の方が、そこにあったロープで引っ張り始めました。そのときのロープは細くて引っ張りづらかった。そこで、2年目は、地域の人たちが、自分たちの手に合わせたロープを訓練の日までに買って準備して待っていてくれた。フックも片手でクイッと操作するだけでロックがかかる金具を、地域の人たちが訓練をする前に準備して待っていてくれた。こういうふうに、「何かがあったら誰かが行くことを決めるだけ」じゃなくて、1年目の試みをきっかけに当人と地元の人たちが具体的な避難方法を試す訓練を2年目に発展させました。常にブラッシュアップすることが、本当の訓練の意味だと思います。

★災害時に私に必要な確認書（理解しましたので準備しておきます）

■住んでいるところにかかる災害

南海トラフ	別府湾地震
地震の震度： 津波：_____mの津波が_____分で到着	地震の震度： 津波：_____mの津波が_____分で到着
ライフライン（下水）： 日程度止まる	ライフライン（下水）： 日程度止まる

■必要なそなえ（キットの④）

を自分で準備します。

■いざという時に必要になる支援

が必要になるので、近所の人たちに支援をお願いします。

■災害時に必要な確認書作成について

私は、今住んでいる地域にどんな災害が発生するのかを理解し、上記の必要な備えの準備を行ないます。また、いざという時には上記のような支援が必要となるため、支援が得られるように日常から周りにいる人との関わりを積極的に行ない、災害時に必要な確認書に記載した自分に関する情報を関係機関・者と共有することに同意します。

**大切なのは…
当事者や保護者が自分のことについてしっかり知ること。支援される側という意識ではなく、自分ができることはきちんと自分で準備をする。できないところをお願いするという意識を持つこと。**




図 12 災害時に私に必要な確認書

地域の方が一番心配したのは、「話し合ったのはいいんだけど、この情報をどこまで共有していいのか」ということでした。私たちは確認書をご本人さんや保護者の方に頂くことにしました。最初に当事者のアセスメントをするときに、具体的に「ここにはどんな災害が起こりうるか」をお伝えして、情報を地域と共有する意味を理解してくれているか

どうか確認します。

それから、必要な備えとして国立障害者リハビリテーションセンター研究所の硯川先生が作った「自分でつくる安心防災帳」でご自身が何を準備しているのかを確認してもらう作業も、最初にやっておきました。「自分が必要な備えとして、何が足りなかったのか」を理解してもらって、「これが足りなかったので自分でちゃんと準備します」と記載してもらいます。「いざというときに必要になる支援として、私はここまでは準備しますが、ここからこの先ができないので地域の人をお願いしたいです」を書いていただきます。

最終的には、「私は今住んでいる地域にどんな災害が発生するかを理解し、上記の必要な備えの準備を行います。またいざというときには、上記のような支援が必要となるため、支援が得られるように日常から周りにいる人との関わりを積極的に行い、災害時に必要な確認書に記載した自分に関する情報を、関係機関、関係者と共有することに同意します。」と記載された確認書に納得して、個人情報に記載していただく。地域の人たちもそれを見て、「私たちはこの情報はみんなで共有してもいいですよ」ということを確認して訓練に臨むという手続きを踏んでいます（図 12）。

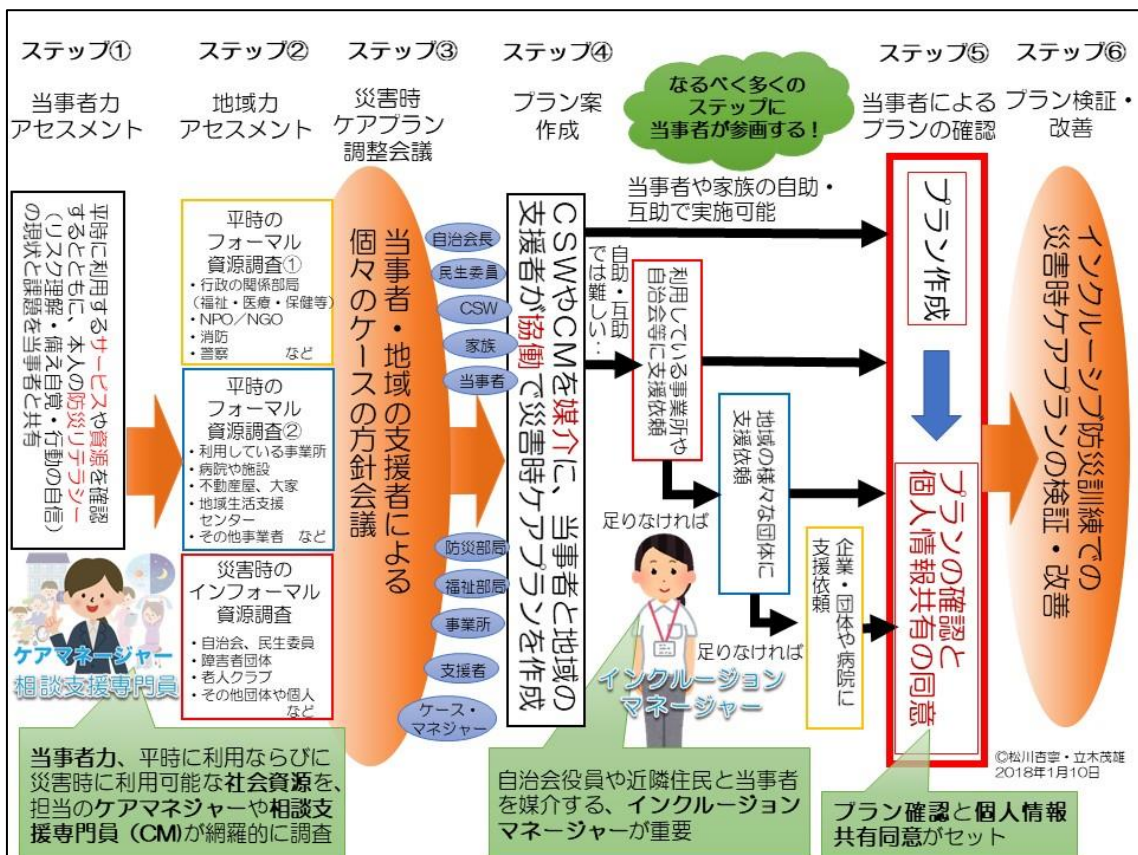


図 13 個人避難計画作成のステップ

具体的なステップとしては、まず当事者力のアセスメントをします（図 13）。地域力の

アセスメントもします。相談支援専門員さんが作った災害時ケアプランに対して、調整会議で地域の方々とのすり合わせをします。それを受けて新たにプランの修正をして、プランの確認と確認書の記載をしていただいて、実際に訓練を行う。と、いう段取りで進めています。これが1年目と2年目に行った内容です。

2018年、3年目には、「避難所で何が必要なのか」という訓練をしました。調整会議のビデオがありますので、ご覧ください。会場は亀川地区の指定避難所の北部中学校の体育館です。個別計画を作って避難訓練を行った知的障がいの女性とお母さんに来ていただいて、地域の方々、「どういふふうにしたらユミちゃんはこの体育館で生活できるのかを考えてもらう」という調整会を行いました。



図 14 2018年度の取り組みビデオの一画面

3年目の活動記録ビデオも公開しています（図 14）。調整会議を何人かについて行いましたが、一番分かりやすいと思う事例をお見せしました。この調整会議を受けて2018年11月25日に避難所運営訓練を行ないました。別府市では、避難所運営の基本的なマニュアルを作っています。そのマニュアルを基に、自分たちの避難所でみんなが生活するには、どうすべきかを班別で協議したり、マニュアルを少し自分たちの所でアレンジして使ってもらいます。例えば、救護班は、どんな準備が必要かについて協議します。

個別支援計画とともに行なっている事業

①**災害時安否確認ネットワーク（仮称）**
 ・障がい者、家族の会、協会、事業所、施設など関係者とともにより安否確認・ニーズ・受援

②**災害事業所BCP（事業継続計画）作成研修会**
 ・施設等（病院など）入所（入院）者は施設等で命を守る準備が必要
 ・施設等が状況や状態を把握することにより、災害時に一般の人の受け入れが可能か？福祉避難所を受けてもらえるのか？個別計画作成後の対応のため

③**防災と地域づくりを考える研修会**
 ・自治会運営の現状を見直し、必要な活動計画へ

図 15 個別支援計画とともに行っている事業

この他に、災害時の安否確認ネットワークの検討もしました（図 15）。熊本大分地震のときに、私は安否確認をしようと思いました。高齢者については、高齢者福祉課に行ったら地域包括支援センターや居宅介護支援事業所に頼んで、約 1100 人の名簿を基にした具体的な情報を頂けました。高齢者福祉課長補佐は、「情報を取ってどうするのか。その後どうするのか。」を聞きました。私はいただいた資料から、「ボランティアに行ってもらわないといけない片付けがある人」「専門家に行ってもらわないといけない人」「福祉サービスの程度が少し変わるかもしれない時に専門家に行ってもらってという人」を振り分けて、支援を提供しました。

ところが、障がい者の個々の状態に関する情報は役所がありませんでした。障がい福祉課は事業所に全部委託しているから、「事業所で、具体的に、どういうサービスをしているかの情報は役所にない」って言われました。そこで、障がいをお持ちの方々の情報をきちんと把握するために、既に当事者組織に入っている人を緩やかにつなぐようなネットワークを（フォーラムが中心となって）作って、各自でできる限り安否確認しようと考え、設立準備会を 2018 年 11 月 10 日に行いました。安否確認で得た支援ニーズに関する情報は、支援を得るために、外に出せるようにすることを視野に入れています。2019 年 1 月 19 日には、賛同してくださっている方々 50 人ぐらいと取りあえずネットワークを立ち上げて、皆さんたちで、今後、勉強会をしたり、お互いの役割分担を確認しようと考えています。

二番目に、（市は）福祉施設等の災害時の事業継続計画 BCP 作成研修会を行なっています。病院だけでなく施設デイサービスの事業所責任者に関する BCP を作成する勉強会と、実務研修会も行っています。福祉施設では利用者の命を守れるかを確認した上で、余裕があったら、困ってる所から人を受け入れる準備もしてもらわないといけない。災害時に何人まで受け入れられるとかいうことも調べておいてほしい。事業を継続してほしい、デイサービスを早く再開してほしい。早く再開できるための準備として、災害発生後の初動では何をするのか、誰が何を担うのか、判断をどうするのかを、それぞれの事業所と今一緒に勉強しています。

三番目は、「先ほど地域を見直そうという話を掲げた」と言いました。防災と地域づくりを考える研修会です。自治会の運営の現状の見直しをしています。自治会の現状で、高齢者が多くて子どもが少ないんだったら、今までやってきた事業を、そのまま、継続するだけではおかしいのではないか。今の地域に、お祭りが本当に必要だったらお祭りをやればいい。お祭りよりも配食サービスのほうが必要だったら、地域で配食サービスをする。自治会長さんも会議が非常に多くて忙しい。昨日は地域の見守り役の赤い帽子、今日は防犯パトロール役の黄色の帽子かぶっていくけど、ほとんど同じような内容。だったら、会議を見直す。これは市役所の内部も含めて見直しをしないとイケない。そういうような勉強会も今実際に行っています。

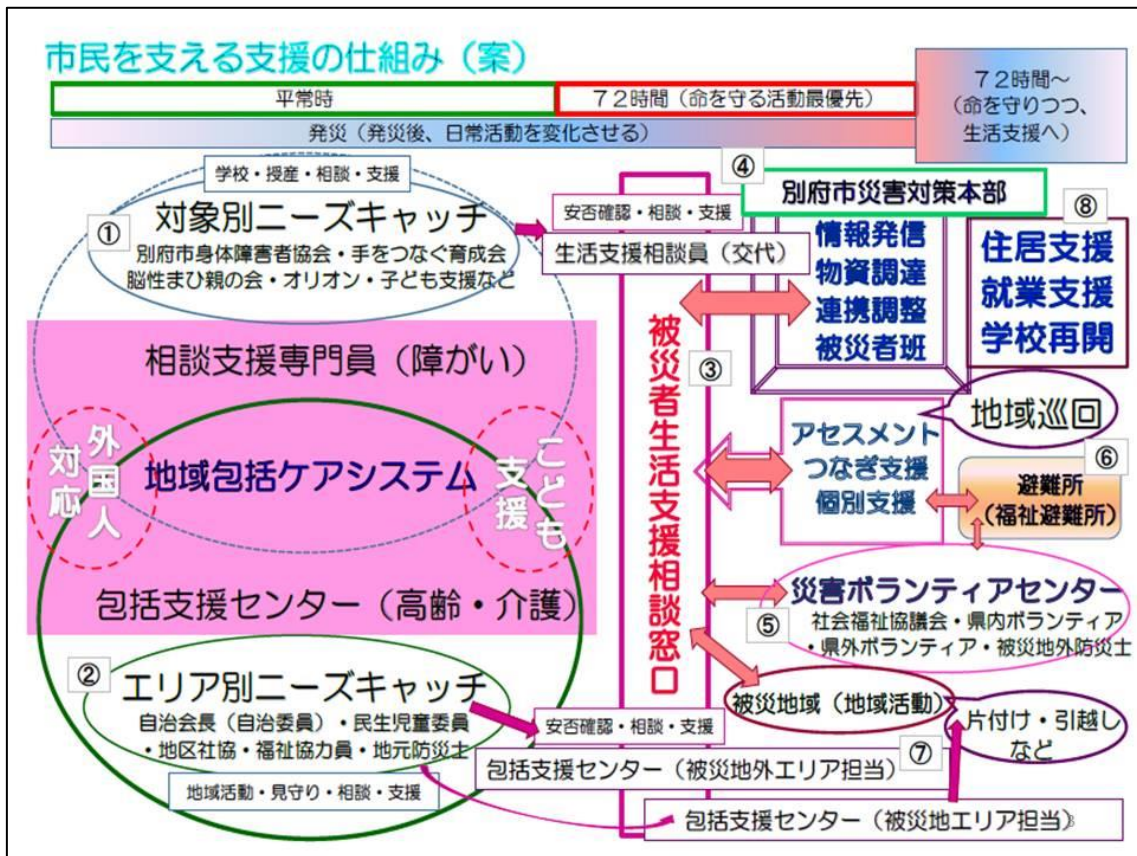


図 16 市民を支える支援の仕組み（案）

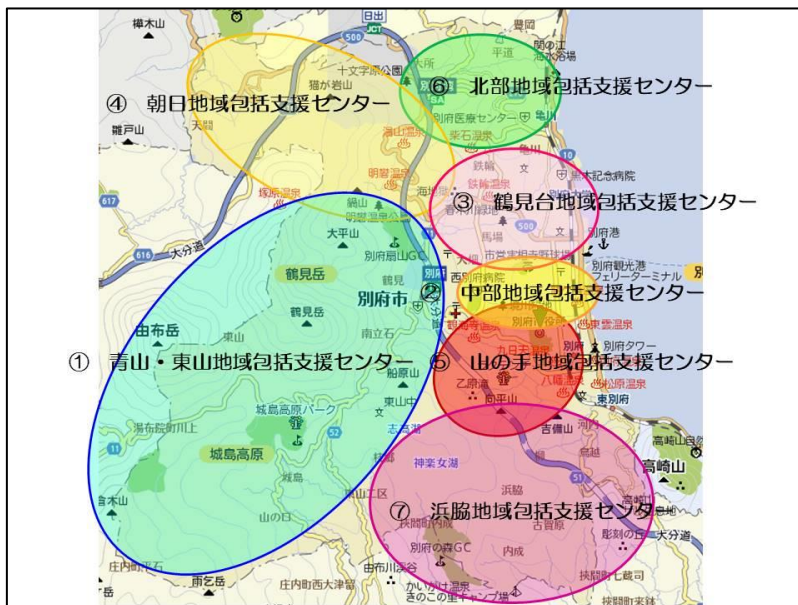


図 17 別府市の地域包括センター

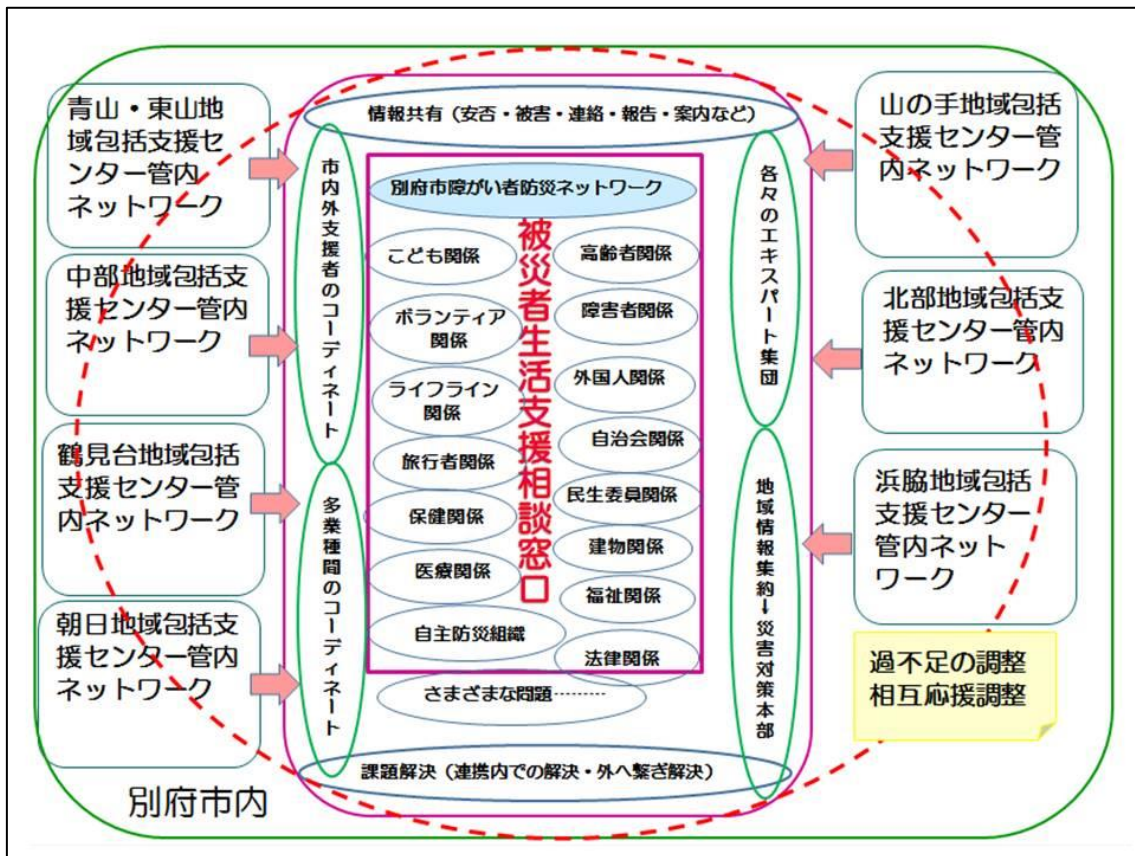


図 18 別府市障がい者防災ネットワーク案

最終的に全体像として図 16 のような図を描いています。別府市には地域包括支援センターが 7 つあります (図 17)。それぞれの地域で、ある程度、高齢者の情報は共有されています。しかし、障がい者には地域包括支援センターに相当する組織がありません。地域で連携が行われていません。相談支援専門員さんが担当する利用者さんは市内の色々な所に住んでいます。高齢者の地域包括支援センターを中心とするエリアの中で、障がい者も情報が共有できるような地域包括ケアシステムの開発を進めたいと考えています。これは、厚労省が推奨している仕組みでもあります。地域包括ケアシステムの中で、ある程度情報共有をして、企業や医療機関で課題が見つかったら、そのシステム内で解決できるような仕組みを作ることを目指しています。地域にお住まいになっている障がい者も入れる。別府の場合は立命館アジア太平洋大学があり外国人の留学生が多く、外国人の問題もあります。子どもの問題もあります。そういうものも含めて、先ほどのエリアの中で、ある程度、情報が共有できるような仕組みを作りたいというふうに思っています。

大切なのは、何か問題があったときに吸い上げてそこで問題を解決することです。災害時には被災者生活支援相談窓口ですが、通常は生活支援相談窓口でいいと思います (図 18)。(その機能を) 充実させるために色々な機関とのネットワークを作ろうと思っています。色々な問題を解決できる機構が必要です。一カ所に集まらなくてもいい。どこに誰がいて、誰が解決できるかが分かればいい。地域から上がってきた情報をきちっと把握して

解決する、解決できなかつたら解決できる所に申し送りするような仕組みを作ることを、関係者とともに進めています。

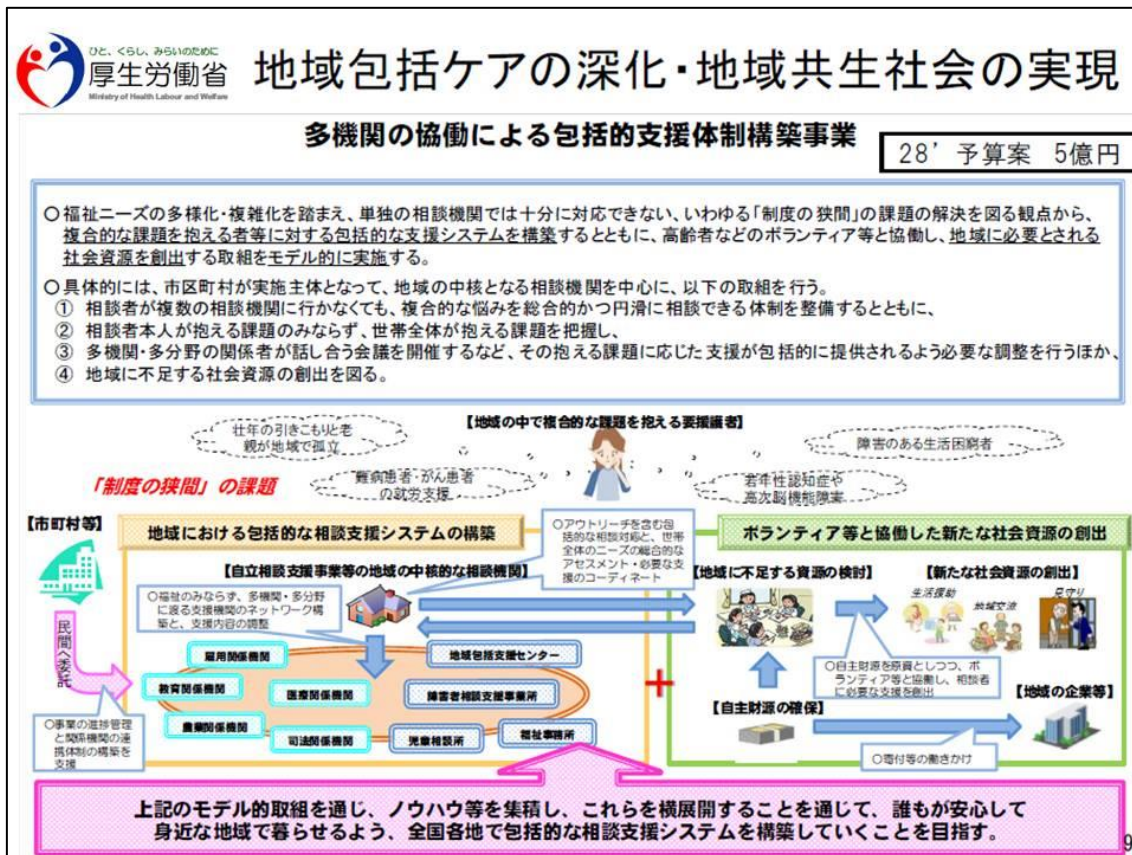


図 19 地域包括ケアの深化・地域共生社会の実現（出典：厚生省 280114 部局長会議局長プレゼン資料（セット版）より <https://www.mhlw.go.jp/topics/2016/01/dl/tp0115-1-13-05p.pdf>）

この話に関連して、「地域共生社会の実現」という言葉が厚生省の資料に見つかりました（図 19）。福祉の部分で仕組みを作ろう、地域でコーディネーターを養成しようという事業がありました。こういう事業と防災の事業がつかないと機能しません。今、地域包括センターからは「私たちは介護保険の専門家です。でも、地域に行って家庭に入ると、そこにはニートの問題や生活困窮の問題、精神疾患の問題など、ありとあらゆる問題がある。私たちの専門を越えた課題を解決できる組織に申し送りが必要だ。介護保険の仕事だけでは本当に地域のためにはならないし、高齢者を救うことにはならない。」ということをよく聞きます。

障がい者のある人を支援している相談支援専門員も同じです。「色々な事業を上手に地域でつないで、具体的に障がい者とか高齢者に寄り添う専門職者、それから専門職者と地域をつなぐコーディネーターを養成して、具体的に解決できる仕組みを作ろう」と、今、働きかけています。

福祉部局としては「どういうふうに多機能連携を実現するか」を、話し合ってくれていると思います。予算査定の最終の段階なので、財政にもこの話をして理解を求めて、そし

て予算化することもしていけないといけないと思っています。一方、地域としても、今あるものそのままではなくて、どう、地元がアレンジをして上手に地域のために使えるように制度を変えていくか。地域のために使える末端の人材を作っていないと、厳しいと思っているところです。



図 20 誰一人取り残さない防災

別府が、障がい者の防災について今やっていることは、「いつ、何を、誰がするか」を決めること。取るべき行動、行動にかかる時間、各組織の役割を細部にわたって協議しながら決定しています。この協議するっていうのがすごく大事ですが、日本人は下手ですよ。意見を戦わせることを「個人を攻撃すること」と捉えてしまって、意見が違ふと気持ちでそこでストップしてしまいますね。そうではなくて、議論をきちっとしないといけない。「日常では、この選択はないかもしれないけれども、災害のこの現場でなかつこの環境でこの人員だったら、この選択を取らざるを得ないよね」というような選択をしないといけない。「命と暮らしを守るためには、そういうふうにしなないといけないよね」というときだって、あるわけです。ということは、平時に議論をして、お互いに「現状で最善は何かということを作り出せるような関係性」を作っておかないと、災害時を乗り切っていくことを、嫌となるほど被災地で見してきました。日常から議論することの訓練をしていきたいと考えています。

最終的には、「安心して安全に暮らし続けられる別府市」を目指して、今、頑張っています。そのためには日常からの地域づくりと人づくりをきちっとやってかないと、この問題は解決しない。「誰一人取り残さない防災」は、「いつ、何を、誰がするかをきちっと皆さんで協議しながら作っていきましょう」ということです。

スライドの上のほうに3番とか5番とか示しました。皆さんご存じだと思いますが、私たちは「誰一人取り残さない防災」として、SDGs（持続可能な開発目標）の3番、5番、10番、11番、16番、17番を意識して、市民活動団体とともに実践しています。市民活動団体は平時からのボランティアな活動者です。その活動がどれだけ意義があるのか。「自分たちだけではなくてこれは皆さんのため。そして世界で困っている人たちのために私た

ちは頑張ってるんだ。」というつもりで、別府市は（市民活動団体と）一緒に（共同）協働して実践しています。

障がい当事者たちと共に活動することによって、少しずつ、別府市民の参加が増えています。ビデオに出ていた自治会の方々、関係者の方々、消防、警察も来ました。市役所職員で不審者役が似合う人には不審者役を演じてもらって、警察が来て捕まえるという訓練もしました。リアルな体験を蓄積することによって、みんなで「障がい者の防災」に取り組んでいくしかないかなと、別府市では考えています。例えば、「実際に私たちは、どんなことについて準備していけばいいのか」「その課題を抱えている人たちが受付に並んだとき、どうするんだ」などを意識することです。

時間になりましたので、私の話はこれで終わりたいと思います。どうもありがとうございました。

【質疑】

司会（北村弥生）：ありがとうございました。ご質問は、ございますか。

A：B大学のAと申します。今日は大事なお話ありがとうございました。一つ目の映像の会長さんが発言されたことは、すごく大事な論点を提起してくださったと思います。「住民は誰も、災害時に障害者を助ける余裕なんてない」とおっしゃいました。どういう背景でああいう発言をされたのかと、その後に行われた応答について、どういうふうに気持ちの共有が図られていったのか、すごく大事な点かなと思ったので、差し支えない範囲で教えてくださいませんか。

村野：会長は前からよく存じ上げていて、すごく熱心に取り組みをされていらっしゃる方です。「地域の方々のために何が必要なのか」について、自治会長としてずっと取り組まれていた方です。「障がい者の避難を支援する」という話を受けて、「自分のこととして考えたらずごく大変じゃないか」ということは、身にしみて分かっていらっしゃると思うんですね。こういう問題が出てきたときに、何にも言わずにスルーされるのが一番怖い。何もしてくれない状況が起こるってことですよね。ああいうふうに自分のものとして捉えてくれて、あの発言があった。そこで拍手が起きましたね。みんなそういう思い（スルーしない）になったんですよね。

ちゃんと話しました。今まででどちらかという行政からもそうですけど、地域にぼんと、色々なことが投げられてくるわけですよ。地域の方々になれば、これをお願いします、あれをお願いしますって来るわけですね。でも、今回ばかりは「一緒に私たちもやりますよ」という態度で、私なんかも1カ月毎日地域に通いました。もう机にいないぐらい。それぐらい地域の人たちといろいろ話をして、どうやっていくのがいいのか。私も別府のことは知らないから、皆さんたちに教えていただかないといけないじゃな

いですか。「どうやったらやれると思いますか。やれないって思っているところはどこですか。」っていうような話をずーっと何度もしていると、中から「分からないけどやってみようか」という声がだんだん上がってくるようになったんですね。自治会の人たちも障がい者の避難支援をやりたくないと思っているわけではなくて、「どうやったらいいのかわか」「本当にやれるのかな」という不安を持っている。

今までやってきた訓練って、正解を演ずることを求められたと思います。私がいつも言っているのは「本番で失敗しないために、訓練では失敗をいっぱいしましょう」「課題、いっぱい見つけましょう」「皆さんたちができないんだったら、できないことは何なのかをその次に考えるための訓練にしましょう」ということです。

「地域の皆さんで、そういう意見を出し合う場を作っていって、少しずつ気持ちが変わってくれたかな」と感じています。私なんかも地域の方からご依頼があれば、日曜日の朝8時から地域を回ります。そういうのを地域の人たちは見ているので、少しずつ、「今回は、行政は本気で関わってくれてるな」というのを感じてくれているかなと思います。それで自治会の皆さんたちも「一緒にやってみようか」という気持ちに少しずつ変わっていったかなというふうに感じています。

司会：次の質問者のCさんは手話で発信して、手話通訳者が読み取って声にしてくださいます。

C：聴覚障がい者です。図13で、ステップ3の中に、自治会、民生委員、CSW、防災部署とあります。その支援者の中には、見えない方のガイドヘルパーとか手話通訳もいるんでしょうか。

村野：そうですね。手話通訳者の方が来てくれる場合もあるし、筆談でやりとりをする場合もあります。そのときの状況に合わせて考えます。視覚障がい者のガイドヘルパーさんは、ご本人さんがご希望したときはお願いしていました。

司会：ありがとうございます。時間の都合で、次に、すすめさせていただきます。

(中略:豊島区からの紹介、グループワーク)

司会：最後に、村野先生から、今日の様子を見て、一言お願いします。初めから、「別府市と豊島区は全然違うよね」と話がありましたがいかがでしょうか。

村野：皆さん、お疲れさまです。こういう場を、どんどん、何度も繰り返しながら、いろんな人と、全然違う人たちが絡み合っていくことで、思いもよらないことが起こる。私は、それが、とても好きです。自分が想定していたのと違うことが起こる。それが、いい方向に回っていくっていうのはとても素晴らしいなと思っています。こんな会を続けていることが、いいんじゃないかなと思います。

グループワークで、「一人で(障がいについて)地域の人たちに話すのは、難しいわ」とおっしゃっていた方がありましたね。もちろん、そうだと思います。ビデオに出てき

知的障がいの女性とお母さんは、いきなり、住民との調整会議に臨んだのではなくて、その前に段階を踏んでいます。最初は、相談支援専門員さんが地域の人に説明をしました。避難訓練を行なったことで地域の人たちがユミちゃんを受け入れるっていう体制ができていると感じたから、中学校での話し合いができるんですね。行った感じで、相手が引いた状況は分かります。そういう状況では、絶対難しいです。前もって話をして、訓練もし、具体的な関係性ができているから、次のステップにいける。いきなり、大勢での話し合いは無理です。順番をちゃんと踏んでいながら、関係性を作らないと、なかなかそういうことができない。そこは、DVDでは省略しています。

うらやましいと思ったのは、豊島区では、すでに、行政がいろんな取り組みを始めてらっしゃるっていうこと。コミュニティーソーシャルワーカーが配置されてらっしゃる。うちは、「どうやってそれを作ろう」と思っているぐらいです。地域の方に寄り添う、そういう人たちがいないと、橋渡しはなかなかできないです。そういう人たちが、きちっと、活動をやってくださっているというのは、すごく素晴らしいと思います。豊島区としても、いろんな方向性を持った形で活動を進めてらっしゃる。そこが縦じゃなくて、横につながっていくと、すごく、いい取り組みになっていくんだと思います。私も別府で進めますが、豊島区のほうも、これからチェックをさせていただきます。今日は、私も、学ばせていただきました。皆さんのこれからの期待しております。どうもありがとうございました。

