

## 精神障害者による津波避難訓練の効果と地域住民との関係

北村弥生\* 河村 宏\*\* 我澤賢之\* 小佐々典靖\* 八巻知香子\*\*\*

### Effect of Tsunami Evacuation Drills by Persons with Psychiatric Disorders and their Relation with Community Residents

Yayoi KITAMURA\*, Hiroshi KAWAMURA\*\*, Kenji GASAWA\*  
Noriyasu KOSAZA\*, Chikako YAMAKI\*\*\*

#### Abstract

The experiences of disaster drills by a social welfare service corporation, Urakawa Bethel's House, were investigated. Interviews were conducted with town officers, the president of a neighborhood organization, and a social worker at Bethel's House. It was revealed that 1) town officers checked the safety of elderly persons using the ordinary service network instead of using the list of persons with special needs for disasters; 2) although the neighborhood organization made a buddy system for elderly persons who needed help to evacuate, their method of safety evacuation was not certain; and 3) although successful evacuation during three great earthquakes was achieved as a result of evacuation drills two times per year at Bethel's House, "a more effective evacuation route", "the method of evacuation for wheelchair users", and "mental health and responsibility of workshop staff" were left unsolved. These results suggest that 10 years of cooperation on disaster preparedness among three stakeholders, Bethel's House, the neighborhood organization, and the town office, helped the steady progress of autonomic evacuation behaviors and natural cooperation to find reasonable accommodations in case of natural disasters. However, more time is still required to reduce anxieties by persons with psychiatric disorders at evacuation shelters because each stakeholder provides a different solution.

キーワード：津波、避難訓練、精神障害

Key words: Tsunami, Evacuation Drill, Psychiatric Disorder

2013年9月11日 受付

2014年3月25日 採択

\* 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

\*\* NPO支援技術開発機構

\*\*\* 国立がん研究センターがん対策情報センター

\* Research Institute, National Rehabilitation Center for Persons with Disabilities

\*\* Assistive Technology Development Organization

\*\*\* Center for Cancer Control and Information Services, National Cancer Center

## 1. はじめに

災害時に適切な状況認知と行動判断をすることは精神障害者や知的障害者には困難であると考えられ、精神障害者施設や知的障害者施設では、利用者でなく職員の避難支援行動の訓練が行われてきた<sup>[1]</sup>。精神障害者の災害時の困難としては、睡眠導入剤の影響で起きられずに避難できないこと、幻聴に避難を否定されて避難できないこと、平時から「緊急事態でパニックになるのではないかという不安」で生活に支障がでること、避難所で異質な行動をとる心配があることが挙げられている<sup>[2-4]</sup>。

北海道浦河郡浦河町にある（社福）浦河べてるの家（以下、べてるの家）は、昭和59年に設立された精神障害者の地域活動拠点で、100名以上のメンバーが活動している。べてるの家では、平成15年の十勝沖地震の際に複数のメンバーが不安や避難に関する課題を意識した。特に、メンバーの一人が日常的に抱いた不安を克服するために勉強会を開始したことを契機に、災害に対する準備に関する意識が高まった。当事者が主体となり、町役場、自治会および国立障害者リハビリテーションセンター研究所（以下、国リハ）の協力を得て、地震による津波対策に重点をおいた避難訓練を企画・運営している。べてるの家の防災活動は、平成16年以来、年二回の津波避難訓練を行うほかに、自治会と合同の図上訓練、モデル自治会の避難訓練への参加、共同住居セミナーハウス等からの夜間避難訓練（平成19年3月）、町役場主催の宿泊訓練への参加（平成21, 23年）、連合自治会主催の冬季夜間避難訓練へのメンバーの参加（平成22年）などが行われてきた。「地震後、4分で標高10mまで登ること」は、平成16年に、国リハの研究リーダー河村宏から得た情報を基に、メンバーに共有された訓練目標となった。ただし、東日本大震災後に、浦河町で予測される津波の最大遡上高は6.6mから14.6mに変更され<sup>[5]</sup>、目標は「4分で12m、さらに高所に移動できる場所を避難所にする」に変更された。

研究チームでは、浦河町の等高線、住宅地図、北海道提供データによる被害予測図を作成し、地理情報システム上で重ね合わせてB0版に印刷した。この地図は、図上訓練で、住居あるいは活動拠点から最寄りの必要な高度まで、どの経路で避難するのが安全かを検討する補助として使用された。また、避難の道順を示すマルチメディアダイジェスト版マニュアルを作成し、写真、

マニュアル本文、音声読み上げを同時にモニターに表示して、避難訓練の前に確認した。避難訓練後は、マニュアルの写真を訓練で撮影したメンバーが映っている写真に置き換え、振り返りで上映した。マルチメディアのマニュアルは印刷物よりわかりやすく簡単に読める点でべてるの家のメンバーから好評であり、メンバーの写真が掲載されたマニュアルは避難訓練に参加しなかったメンバー、参加しなかったメンバーが避難訓練に参加する動機づけとなった。避難訓練の成果は別稿に譲る<sup>[3,4,6-9]</sup>が、地域住民に先立って避難目標を達成したほかに、自発的な防災活動が始まり、精神障害者自身による防災活動として国際的にも注目されたことや、メンバーが国内外に活動の場を広げたことは、特記すべきと考える。

一般に、精神障害者は地域から孤立しがちであるが、べてるの家は地域との関係を積極的に作り、共同住居のメンバーが自治会の避難訓練に参加したこと、避難訓練をきっかけに町民と会話ができたことも報告された<sup>[10]</sup>。地域住民によるべてるの家メンバーの受け入れはよいというわけではないが、メンバーによる説明に理解を示す住民もおり、共同で行った図上訓練・避難訓練・被災地視察、後述する町役場主催の地域防災フォーラムでのべてるの家のメンバーによる発表を通じて「べてるの人」から固有名詞で認識される人間関係が形成されたことも報告された<sup>[3]</sup>。また、「困難を抱えているからこそ、対策を理解し訓練をすれば安全になると確信させられる。要援護者は要援護者ではなく、その道のエキスパートになる。・・・周りの人たちに避難しようと呼びかけたり、手伝う力になる。」と、要援護者から支援者になることを、べてるの家のメンバーが認識したことも報告された<sup>[11]</sup>。しかし、地域の高齢者への支援実践に関しては、まだ、報告されていなかった。

東日本大震災で確認された防災活動に関して残された課題には、拡大した浸水予測に対処する効率的な避難方法、車いすを利用するメンバーの避難方法、べてるの家のメンバー以外の避難者もいる避難所で緊張しない過ごし方、予定通りの行動ができなかったこと（薬を忘れた）、多様な不安への対処（見通しが立たない、避難する必要はないが一人になることへの不安）、べてるの家の備蓄場所の選定が、すでに報告されている<sup>[4]</sup>。

本稿では、平成15年以来10年継続しているべてる

の家の防災活動と町役場及び自治会の関係を報告し、地域における精神障害者の災害時支援のあり方を考察する。

## 2. 方法

### 2. 1. 調査

災害時の要援護者支援に対する浦河町役場、自治会、べてるの家の取り組みについて面接法による調査を行った。町役場の体制については総務課職員と保健福祉課職員合計5名に、自治会による災害時要援護者支援の取り組みについてはX自治会長のAに、べてるの家における防災活動については精神保健福祉士Bに面接調査を行った。X自治会は、平成16年度より町内のモデル地区として災害時要援護者支援を含む防災活動に携わり、国リハによる災害時要援護者支援に関する研究にも参加していた。Aは平成16年には自治会総務として防災を担当し、平成21年からは自治会長であった。Bはソーシャルワーカーとして平成18年から浦河べてるの家に勤務し、防災チームに参加して、平成24年の夏の避難訓練では、消防署・警察署・町役場との連絡、事前ミーティングの司会等を行った。

地域における防災活動および災害時要援護者支援には、社会福祉協議会と民生委員も関係していることが多いが、調査対象とはしなかった。その理由は3つある。第一は、浦河町社会福祉協議会への防災に関する先行調査において、町役場は民生委員には災害時要援護者支援について積極的な依頼をしていないことが報告されたことであった<sup>3)</sup>。第二は、浦河町の防災計画に民生委員の記載はなかったことであった。第三は、町役場総務課とAからも災害時要援護者支援に熱心な民生委員の推薦を得られなかったことであった。

調査は平成25年1月にそれぞれ1時間から2時間実施され、ICレコーダーに記録し逐語録を作成して内容を整理した。町役場職員からは、面接調査の前に、平成7年度改正の浦河町防災計画、平成24年度改正の浦河町防災計画及びハザードマップを入手し、地域に関する情報はインターネットを介して入手した。本研究は、国リハ倫理審査委員会の承認を得て行った。発表原稿は、調査対象者3名に固有名詞の表記を含めた内容の確認を依頼し、指摘された修正を加えた。

### 2. 2. 参与観察

平成24年7月21日に行われた日高東部3町関係諸機

関合同防災訓練では、「カフェぶらぶら」から避難所であるファミリースポーツセンターへ移動するべてるの家メンバーの行動は、べてるの家防災チームに依頼してビデオ撮影を行った。「かふえぶらぶら」は1階がべてるの家が経営する喫茶店、2階が共同住居であった。同7月30日に行われたべてるの家セミナーハウスにおける火災避難訓練と地震津波避難訓練には、第二著者と第七著者が事前打ち合わせと事後検討会も含めて参与観察し、ビデオ撮影した。ビデオ画像から発言内容と行動を抽出し、記載に加えた。

## 3. 結果

### 3. 1. 浦河町役場による要援護者支援

浦河町総合計画の防災事業に災害時要援護者支援に関わる事業はなかった。しかし、浦河町地域防災計画では、平成7年版には「避難場所の設置」項目1か所に「避難させる場合には、老人、幼児、傷病者及び婦人を優先的に避難させるものとする」と記載されたのみであったのに対して、平成24年版では「災害時要援護者対策」に2節4ページがあたり、ほかにも5か所で「要援護者」に関する記載があった。浦河町役場は防災の担当課である総務課による災害対策がある一方で、町民課と保健福祉課が平時の高齢者・障害者対策として頻繁に起こる地震時に要援護者への対応を行っていた。

#### 3. 1. 1. 災害時要援護者名簿

平成18年には、独居高齢者、高齢者世帯、障害者手帳所有者、難病認定者などを役場で抽出し災害時要援護者名簿を作成した。国リハが開発した地理情報システムのサーバーは浦河町役場に設置され、この名簿の登録住所表示をハザードマップ、等高線、航空写真、住宅地図の各レイヤーと重ねることが可能であった。名簿情報ははずした同じシステムは、浦河町図書館閲覧室にも設置し、町民への閲覧を可能とした。

平成22年度には、災害時要援護者名簿と災害時要援護者台帳（以下、台帳）を手上げ方式で作成し直した。名簿掲載者は、住民票から65歳以上独居世帯と65歳以上高齢者世帯を抽出した。さらに、障害者手帳所有者と要介護者、要支援者を加えた3,286名を緊急雇用事業による臨時雇用の調査員3名で戸別訪問し、台帳に載せるか否かの意向を調査した。

調査は社会福祉協議会に委託された。調査では、住

宅用火災警報器の設置状況も確認した。表1に、浦河町の人口、高齢化率、要援護者名簿掲載者数、台帳登録者数を、表2には、障害種別ごとの要援護者名簿掲載者数と台帳登録数を示した。表2では、調査後の平成25年の統計値を示すため、要援護者名簿掲載者数は平成22年の調査時よりも97名増えている。表3に示す通り、台帳登録は1,568名で、調査対象者の47.7%であった。不登録の理由は、希望しない1,028名(31.3%)、死亡・入院・施設入所401名(12.2%)、住民票では高齢世帯であるが実際には子どもと同居しているために登録不要199名(6.1%)、未回収90名(2.7%)であった。要援護者名簿掲載者候補のうち、災害時に安否確認をする事業所あるいは支援者がいない者は、未回収の90名の中にいると町役場職員は推測した。そこで、平成24年

度には前年度の未回収のうち75件について再訪問を行い、40件の台帳登録と30件の「登録希望なし」を確認した。「登録希望なし」には、高齢者世帯であっても近隣に子どもが住んでいる場合、介助者が週に何回か来るので町の台帳に載らなくていいと本人が判断した場合があった。台帳登録申請書には、本人や家族が言いたくない場合は、配慮を要する状態は記入されていないなかった。

登録申請書には「緊急連絡先」3件の記入欄はあったが、「避難支援者」の欄はなかった。その代わりに、「使用しているサービス内容、事業所、担当者」を記入する欄があり、発災後一定期間内に安否確認と事後対応をする担当機関がわかる仕組みであった。町役場職員は「要援護者と支援者のマッチング」について、質問用紙の選択肢から「支援者への依頼は、要援護者が自分であることを期待している」を選択し、自治会や民生委員にマッチングの調整を依頼することはなかった。一方、一部の自治会福祉部では高齢者を訪問することや、図上訓練で地域内の要援護者の住居に印を付けることで、自治会に名簿提供をしなくても近隣住民が意識すれば、要援護者の存在を把握できる状況であることが町役場職員から回答された。

名簿の共有は、総務課と保健福祉課に加えて町民課とも行い、転入出情報と連動させた。また、ケアマネジャーがいる地域包括支援センターとも共有した。名簿情報は、情報共有した各課ではゼンリン電子地図帳 Zi15（ゼンリン）により地図上に表示することができた。しかし、消防署、警察署、社会福祉協議会、民生委員、自治会とは共有していなかった。

町役場から自治会を介して町民に働きかけることは多くあった。たとえば、町役場は自治会長会議及び懇談会を開催するほか、町役場の職員のうち課長と課長補佐には担当する自治会が決められており、自治会総

表1 浦河町の人口、高齢化率および要援護者数

	数(人)	人口比(%)
人口(平成23年9月)	13,974	-
人口密度(人/km <sup>2</sup> )	19.7	-
後期高齢者数(人)	1,921	13.7
前期高齢者数	1,699	12.2
全要援護者数(人)	3,286	33.6
データ登録者数(人)	1,568	11.2
障害者数(人)	759	5.4

表2 浦河町の全要援護者者とデータ登録者の内訳

	名簿(人)	データ登録(人)	登録比率(%)
視覚障害	51	358	66.5
聴覚障害	42		
肢体不自由	445		
療育手帳	107	57	53.3
精神障害	114	64	56.1
難病指定	-	27	
要介護5	129	8	6.2
要介護4	90	6	6.7
要介護3	95	23	24.2
要介護2	130	46	35.4
要介護1	118	26	22.0
外国人	83		0.0
高齢者(75歳以上)	1,934	488	25.2
その他	-	465	
合計	3,383	1,568	

手帳所有者数または認定者数(平成25年1月24日現在)

表3 全要援護者に対するデータ登録状況

分類	人数	全候補者に対する割合
データ登録者数	1,568	47.7
登録希望なし	1,028	31.3
死亡、入院、施設入所	401	12.2
住所別だが同居者(65歳以下)あり	199	6.1
未回収	90	2.7
合計	3,286	100.0

会へ担当職員が参加していた。その経験から、災害時の避難支援は町役場から自治会に依頼されることはなく、「お互いの共通理解のもと、地域で取り組みましょうよっていうところがないと、単純に名簿できたんで、自治会さんでも対応お願いしますっていうんだったら、押しつけなっちゃう。名簿の活用は生きていかないとと思う。」と語られた。

### 3. 1. 2. 災害時の要援護者支援の実際

大災害時には総務課が司令塔になり、要援護者名簿が必要な部署に提供される見込みであった。地震が頻発する浦河町では、要援護者名簿を使うまでもなく、すでに、平成5年南西沖地震、平成22年チリ沖津波、平成23年東日本大震災で、すべての要援護者の自宅を回り、安否確認と事後支援が行われていた。しかし、自力避難できない人の避難支援は未解決の課題であった。

要援護者名簿の登録者のほとんどすべては何らかの福祉サービスを受けていたため、高齢者に関しては、高齢者への総合的な支援を行う機関である地域包括センターが、要援護者の状態と提供しているサービス内容をすでに把握していた。そこで、要援護者名簿がなくても、地域包括センター職員、ケアマネージャー、民間事業所職員により、最優先に避難支援をすべき人が誰か、発災時に家族や介護者がいるか否か、避難先での介護が必要な人は誰か知られていた。

障害者は保健センターで把握されていたが、東日本大震災では保健センターの保健師は避難所に派遣されて健康相談を実施した。震災後に経過観察が必要と判断された人には定期的に訪問し、「自分の家にいるのが怖い」という3名は一時的に介護予防センターに保護された。

一方、自力避難ができない人の避難支援にどのように地域の協力を得るかは課題であった。町役場職員は避難所や警備・警戒に配置され、個別の支援を行う体制をとることは困難であったからである。「近所との関係ができていない場合に、要援護者登録しているからといって近所に避難支援を町役場から依頼することには抵抗がある。東日本大震災では、近所の助け合いの例として、高齢者世帯のために水の配給を余分に受け取りにきた隣人はいた。精神障害者は人間関係が困難な場合が多いため、近所づきあいをしていない場合が多いことへの対策は今後の課題である。」と、町役

場職員は語った。

### 3. 1. 3. べてるの家の防災活動に対する町役場の見方

べてるの家による自主的で綿密な避難訓練、練習の成果として集団行動での指揮系統が整っていること、高い防災意識、葉の持参などの避難所での過ごし方について検討していることは、町役場職員から肯定的に評価され、特別な配慮の必要性は回答されなかった(引用1,2)。ただし、町民の避難所への避難率は低い中で、べてるの家のメンバーが避難所開設前に最初に到着し、最後まで残ることに対しては「過敏である」という印象も回答された。

(引用1)

町役場職員：べてるの方が事前の打ち合わせは積極的っていうか、上こまめな形で打ち合わせをしていただけるんで、かえって安心感がある。

(引用2)

調査者：避難所での特別な配慮はありますか？

町役場職員：していません。べてるの場合は核になる人がいるから、そこに言えばピシッとね。地域の住民の方がそういうのに慣れてないから。べてるの方が指揮系統がはっきりしてて、「こっちだ」って言ったら、もう率先して並んでたりとか、そういうのは、やってもらった。(町役場が)配慮しないんじゃないかって、普段のトレーニングかなと思ってね。

浦河に移住したが、べてるの家に関わることがない精神障害者は、服薬の必要があれば、自立支援法による自立支援医療受給者証の交付で町役場には把握されたが、サービス事業者からの支援は期待できないことが指摘された。

### 3. 1. 4. 地域に住むべてるの家メンバーと自治会の関係

「防災活動に関するべてるの家と地域との連携」は町役場職員からは回答されなかった。しかし、研究機関と共同で、町役場職員、自治会役員、べてるの家メンバーが被災地を視察することは10年間に3回を数えており、「避難所を一緒にして避難をしていくと、その道すがら、例えば、助け合っていくということは、できると、そういったつながりみたいのが、ある程度

は、できるんじゃないかなっていう気はします。」と、今後の連携は期待されていた。

参与観察での映像には、町主催の避難訓練では（平成24年7月21日）、べての家のメンバーは集団で行動したが、町内会員と会話もあったことが記録された。たとえば、集合場所に、町内会員とべての家のメンバーが参集し、訓練の開始を告げる警察官が集合場所に来る前に、べての家のメンバーの一部は町内会長に挨拶をした。振り返りでも、「町内会の人と話したのがよかった」という発言があった。ただし、移動は町内会員が先導し、ガードレールのない歩道を1～2列で上ったため、町内会会員とべての家のメンバーの会話は移動中及び避難所でも見出せなかった。避難所到着後は、べての家職員の声かけにより、べての家メンバーは、受付名簿への記入、支援物資の搬入、消防担当者の講話を聞くための着席を、集団として整然と行った。ただし、高齢等の理由で歩行が遅いために最後尾で避難所に到着した数名は、避難所の外の喫煙所で休憩したため、支援物資の搬送作業に加わらなかった。

### 3. 2. X自治会による防災活動と要援護者支援

#### 3. 2. 1. 自治会の概要

X自治会は、町役場から北東に約3Km、標高15m以上に位置するため津波による浸水の危険はないが、地区の東端を川が南北に流れるため津波の遡上と集中豪雨の土砂災害の危険が指摘される地域であった。X自治会は205世帯からなり、自治会への加入率は高いが、50戸から成る町営住宅の転入出情報は個人情報保護法により入手できないと回答された。Aは元消防職員であり、在職中は、昭和46年から退職する平成15年まで予防行政に携わった。特に、浦河沖地震を契機として自主防災組織の必要性を痛感し、各自治会での自主防災組織の結成の指導、婦人防災クラブ及び少年防災クラブの育成を行っていた。平成9年から自治会総務部長で、平成20年には北海道知事より北海道地域防災マスターの認定を受けていた。研究チームと徳島県美波町周辺の視察を行い、防災に関する講演も依頼されて行っていた。

#### 3. 2. 2. 自治会の防災活動

X自治会には自主防災組織はなかったが、防犯防災部があり年末3日間は役員が交代で見回りを行っていた。

また、シルバーPTAとして小学生の帰宅時間にあわせて3人一組でタスキをかけて見回りをしていた。「組み合わせは頻繁に変更して、約1時間程度立っている間に世間話をするので、（当番同士が）顔見知りになり、親しくなり、隣近所のつきあい方にもつながっている。親も挨拶するし、子どもも高校生になっても挨拶する。・・・これも防災のひとつ。隣近所、人と人とのつながりってというのが、防災に一番役に立つ。」と語られた。

#### 3. 2. 3. 避難訓練

自治会の広報では、毎年、避難場所の周知を行っていたが、避難訓練は毎年行っているわけではなく、地震の後や新しい訓練内容がある時に行っていた（引用3）。また、平成18年に国リハが作ったB0版の地図を使った図上訓練で避難経路を確認したことから、自治会として、災害についても関心は持続していると語られた。

（引用3）

A：（避難訓練は）本当は毎年やれば一番いいんだけど、なかなか（できない）。定期的に行うことで、「またか」って防災に対する興味が薄れてしまう心配もある。地震があった1か月以内や、新しい体験をする時がいいと思う。平成18年に全道の防災訓練が浦河であった時に・・・防災に興味を持ってもらうために高齢者を中心に参加してもらった。平成19年には、国リハの要請で連合自治会として冬季夜間訓練を行った。・・・3年に1回くらいできるといいけれど、「5年経つのでそろそろやった方がいいんじゃないか」という声が役員から出て準備していた矢先に3.11が起きてしまって。そこで、（平成23年）7月に、70人くらいの会員が参加した。

平成23年の訓練では、まず、震度6強の地震を想定して、10時半に一次避難場所（児童公園）に避難開始し、対策本部を設置し、参加人員の点呼を班長が行った。車椅子も2台使用した。消防職員より簡易担架の作成要領と車椅子での避難要領の説明を受けた後、大津波警報の発令を想定して、二次避難場所（高台）に徒歩で移動し、班長が人員を確認後、対策本部に報告した。この際、簡易担架2組、車椅子2台も使用した。

大津波警報解除の想定の後、標高約15mの指定避難所（浦河町ふれあい会館）に移動した。そこで、非常

食の配布と調理の訓練を行い、試食を体験した。使用した非常食は、べてるの家の備蓄食品を自治会で買い上げた。非常食は賞味期限があるため、訓練を通じて入れ替えを行うことで有効に使用できた。さらに、消火器の使い方、人工呼吸の方法を教習して合計約3時間で終了した。自治会としては食料の備蓄はなく、訓練に経費がかかることに対する行政からの支援が期待されていた。

一次避難場所は児童公園だけでは不足が見込まれたため、自治会から所有者の許可を得て私有地を使わせてもらう取り決めもしていた。豪雨による土砂災害の場合は、川の両側に各1箇所的一次避難場所を決めてあり、一次避難場所に集まった後、状況に応じて二次避難所に移動することになっていたが、二次避難所の裏山が崩れる危険も抱えていた。

### 3. 2. 4. 自治会における要援護者支援

自治会内に80歳以上の独居高齢者は16名、そのうち体が不自由な人が5名、べてるの家メンバーが2名いることは、自治会理事会で情報を共有していた。しかし、要援護者に関して、それ以上の情報を自治会長は持っていなかった。

自治会が把握している独居高齢者16名に対しては、自治会役員が2名ずつ担当者となり、大きな地震の時には見回りに行くことになっていた。ただし、避難支援についての準備はされておらず、必要に応じて協議が必要であった。町役場に安否確認の報告をすることにはなっておらず、町役場へ連絡するのは必要な物品等があった場合にであろうと考えられていた。また、べてるの家のメンバーに対する特別な配慮は特に考えられていなかった。

自治会による要援護者支援の課題として、1) 自治会としてどこまで要援護者支援に関わるか、2) 町役場から要援護者に関する正確な情報がないが、町役場は自治会に主導権をとってほしいと考えているらしいこと、3) 当事者は「(障害に関する情報を) 外部に出したくないという風潮があること」と回答された。また、避難訓練では車椅子は使ったが、高齢者の参加はなく、訓練中の事故の補償がないため訓練に要介護の高齢者を誘うこともためらわれていた。

## 3. 3. 浦河べてるの家での防災活動

### 3. 3. 1. べてるの家の組織構成

べてるの家の日中活動参加者は、就労継続支援B型の登録者43名、生活介護の登録者42名であり、どちらにも登録せずに自宅からミーティング等の活動への参加者は最低20名、合計100名程度であった。他に、元登録者の職員が10名程度いた。日中活動の場は5カ所（ニューべてる、カフェぶらぶら、セミナーハウス、畑、働く場所としての病院）であった。居住施設では、4つのグループホーム（フラワーハイツ、グループホームべてる、しおみハイツ、ピア）に42名が住み、共同住居は7つあった。

べてるの家に関する出版物や講演を聴いて、家族で浦河に移住してくる人もいた。本人がべてるの家に関心があってもべてるの家のサービス定員に空きがない場合は、NPO「架け橋」がピアサポートとして訪問活動を行った。家族がべてるの家に参加させたくても本人に参加意志がない場合には、浦河に住みながら、べてるの家と関係をもたない場合もあった。平成24年度のこのような相談は3件であった。家族が家族会に参加しながら、10年かけて、べてるの家のメンバーになった例もあった。べてるの家と全く関わりをもたない場合や連絡なしに帰郷する場合もあり、移住者数の確定はできなかったが、「常時10名程度であろう」と、回答された。

### 3. 3. 2. 防災チーム

対外的に、「べてるの家の防災活動」として外部から取り上げられているのは、「社会福祉法人としての職員による支援体制外で、メンバーが自助として障害がありながらも自分たちで逃げられるようにという活動」と、職員であるBから、位置づけられた。即ち、「べてるの家の防災活動」の基盤として、共同住宅以外の各施設には職員のサービス管理責任者が定められ、消防法に従った体制があった。以下には、メンバーによる防災活動を紹介する。ただし、メンバーだけによる防災訓練は平成19年に初めて行われ、稀であった。

べてるの家では、メンバー全員が防災チームの一員として参加していた。平成19年から、グループホーム、共同住居、活動拠点には、それぞれ防災隊長と副隊長をおき、避難訓練で役割を担ったり、平時の緊急対応に意識を持って関わっていた。防災隊長と副隊長に任期はなく、移動などが無い限り継続されていた。防災

隊長と副隊長の役割は、避難の声掛け、先導、しんがり、事前打ち合わせであった。避難訓練の計画は、週1回の住居ミーティングの中で職員と共に相談された。ただし、共同住居では、住居ミーティングに職員が入らない場合もあった。防災隊長と副隊長は、災害時だけでなく、職員不在の夜間に救急車を呼ぶ場合にも主導的な役割を果たしていた。

### 3. 3. 3. 避難訓練

べてるの家では、原則、夏冬2回の訓練を行っていたが、全ての活動拠点で一斉に行われるのではなく、畑を除く4か所の活動拠点と宿泊施設でミーティング日にあわせて避難訓練が行われた。そのため、年に4回の避難訓練に参加する人もいた。ただし、消防署に避難訓練への参加を依頼すると、施設毎の避難訓練を1日にまとめることが求められた。

毎回の避難訓練の手順は以下の如くであった。1) スタッフミーティング、2) 訓練参加者による前ミーティングでの目標確認、3) デイジーの避難マニュアル等による避難経路の確認、4) 役割分担決め（先導、しんがり、防災リュックを持つ係、車いす移動係など）、5) 開始時間の確認、6) 開始。振り返りは、目標地点または出発地点で行われた。振り返りでは、「よかったこと」「苦勞したこと」「さらに良くするためにはどうしたらいいか」が話し合われた。避難訓練の他に、チリ地震、東日本大震災他、他地域での大災害時には、緊急に防災ミーティングを行った。

冬は道路が凍り歩きにくいために避難時間が長くなることが予想されたが、「逆に、寒いから、みんなちよつと固まった、結構ちゃっちゃって歩くので、結構早かったみたいな印象で、(到達時間は) そう大きくは変わらない。吹雪になったら話は変わってくると思います。」と回答された。

日中活動場所と居住地からの避難場所について正しく理解している利用者は7割程度であると見込まれたが、「10人のうち7人が避難場所を覚えていれば、3人はついていくのではないかと、職員は回答した。「防災活動の初期段階から参加していても、避難訓練の前のミーティングで『地震が起こったら4分じっとしていればいだろう』と、間違った答えをする者もいるため、繰り返しの訓練は重要である」という。

避難時の携帯品についても繰り返しの訓練において進歩していた。「避難する際に携帯する物品は、べて

るの家として考える部分に加えて、自助努力として普段持っている鞆の中に何をいれようかという部分が出てきました。菓は3日分。普段から水筒を持っている人は、それを使えるね。というのを前ミーティングで確認して、普段のバッグに非常時の持ち物を入れるというのを進めています。個々の意識が高まっています。」と、語られた。

共同住居やグループホームに住んでいないメンバーも、近くの共同住居やグループホームの避難訓練に合流した。しかし、べてるの畑、居住地のうち幌別地区と堺町地区では避難場所が決まっていなかった。

### 3. 3. 4. 避難訓練を続けてよかったこと

「避難訓練を続けてよかったこと」は2点があげられた。第一は、必要な時に避難が確実にできることであった。「避難訓練の日がみぞれで悪天候であっても、文句を言わずに、黙々と避難して、振り返りをする。東日本大震災の時も、『さあ、行くよ』って言った時に、文句も言わずに避難できるっていうことが、長年の成果だと思う。」と、回答した。

第二は、X自治会長と札幌で行った防災の講演の機会に、べてるの家に関する外部からの高い評価を自治会長に知ってもらえたことであった。「『べてるもなかなかがんばっているじゃないか』みたいな印象も持ってください。防災の縁で、自治会長さんにそういうことを知ってもらう機会があったのは、小さいことだけど、よかったなと思った。」と述べられた。

### 3. 3. 5. 避難訓練の課題

避難訓練の課題は、Bから4つが回答された。そのうち3つは、すでに報告された課題であったが<sup>[3]</sup>、報告されていない詳しい内容を含めて以下に紹介する。

第一は、避難場所と経路であった。避難時間が長くなる場合に備えて暖かく屋根のある場所に行くには、これまでの訓練とは違う経路を取らなければならなかった。そこで、到達目標時間を達成するには、近道を作ることが望まれた。

第二は、車椅子利用による避難方法であった。身体障害の他に、高齢化により車いすを避難に必要とするメンバーは活動拠点ごとに2名程度いた。平成24年7月30日の避難訓練における参与観察では、車いすにロープをつけて左右2名で引いたり、後ろから2名で押したりする様子が観察された。ロープで引く方法は、さら



に検討が必要であることが議論された。なぜなら、2人で前から車いすを引くと、3人分の横幅をとるため車道にはみ出したためであった。車いすや車で移動せざるを得ない人が円滑に移動できるように、避難所への道は下りを制限して、歩行者と登る車を優先させることは振り返りで提案された。

第三は、避難所での過ごし方であった。避難所どのように町民と共生するかは、平時からどのように共生するかということにつながる課題であると認識されていた。「(夏の町主催の避難訓練の経験から)お互い安心できる同士がかたまって座るが、物資のリレーでは、べてるの人も自治会の人もみんなで協力し合うという、お互いの配慮の仕方になるんだろうなと思いました。」と回答された。しかし、東日本大震災では、不安で避難所に居られずに早々に帰ってしまったメンバーもいた。海沿いに住んでいる発達障害の子どもが興奮して避難所に行けないため、仕方なく、海岸から6.5Kmの山あいにある町立宿泊施設アエルに泊った家庭もあったという。避難所(例えば、スポーツセンター)にいられないメンバーは、避難所近くの高台にあるべてるの家の共同住居(例えば、リカハウス)を福祉避難所として、べてるの家の職員から支援を受けることも提案された。べてるの家のグループホーム及び共同住居には共用スペースがあり、職員は精神障害者と発達障害者の支援経験があったからである。福祉避難所に指定された場合には、避難所と同等の情報や配給が受けられる仕組みをどのように確保するか、及び、近隣住民への情報提供や配給をどのように行うかも課題とされた。

第四は、支援者のメンタルヘルスと回答され、「支援者自身の安全確保とメンバーの安全確認の両立」は課題であると語られた。

### 3. 3. 6. 要援護者名簿

平成22年には、町役場による調査の際に、べてるの家では、ミーティングで要援護者台帳について職員が説明した。避難所で薬の手配が必要である人と移動に困難がある人は台帳に登録することにした。そこで、「何を書いていいか一人ではわからないから、みんなで困難を出し合って、書き方が共有」された。

台帳に登録することで、直ちに、公的な支援が得られることは期待されていなかった。「公助のためにそれ(台帳の申請)を送ったんだけど、でも、何ていう

のかな、『じゃあ助けてよ』ってこっちから、こう、偉そうに言うのはやっぱりちょっと違うかな。お互いの支えの中でやっているから、そのどういうふうに歩みよりながらできるかなってというのは話しあっていたいなと思う。」と語られた。

### 3. 3. 7. 地域との関係

グループホームも共同住居も、べてるの家としては、原則として自治会には入会する方針であった。しかし、べてるの家のメンバーが入会を認められている自治会と、準会員として活動に参加するが自治会の役員にならない形式をとる自治会があった。

べてるの家のメンバーが地域の独居高齢者の支援を行う例もあった。たとえば、平成22年チリ地震では、共同住居(潮騒荘)に住むべてるの家のメンバーは、近隣の歩行困難な独居高齢者の車いすを避難所まで押した。

また、防災訓練では自治会とべてるの家の防災チームは事前に避難方法を協議した。平成24年7月21日の町主催の防災訓練では、Y自治会では、階段を使い、階段の上り下りが難しい人は車で移動する予定であった。しかし、べてるの家のメンバーが車いすを使って斜面を移動することを聞き、自治会でも全員が「一緒に避難しましょう」と、集合場所を決めて、全員で同じ斜面を登ったことを、職員は「よかった」と述べた。さらに、「その後、町の人も『実は、うちにも、寝たきりのばあさんがいるんだけど、どうしよう』と、お互いに考える機会になったことはあります。」と、語った。

### 3. 3. 8. 地震による避難経験

平成22年チリ地震では、地震から津波まで1日程度の時間の余裕があったため、町役場からべてるの家に安否確認の電話があった。すでに、それまでの防災活動を通じて、べてるの家は町役場と連絡をとり合うようになっており、担当職員に連絡が入った。東日本大震災では、時間の余裕がなかったため、避難所の運営に来た役場職員と安否を確認しあった。避難所は10か所中3カ所に集約されたために、メンバーも避難所を移動した。中には移動するときに帰ってしまったり、違う場所に行っていたという混乱は少しあったが、メールで1時間後には所在が確認された。避難所からの帰宅は、最終責任は施設職員が負うものの、メンバーの

自主的な判断が尊重された。

震災後に体調が悪くなった4名に対しては、「(浦河日赤)病院の先生が『避難入院してもいいよ・・・心配な人は避難入院オーケー』ってすぐオーケーを出してくれた」ため、すぐに、入院できた。入院理由は下記のごとくであった。1人目は、震災前からバランスが崩れており、妄想がとれずに不眠のための入院であった。2人目は、薬を持って行かなかったことで不安になって入院に至った。3人目は、親戚が東北にいることで不安になった。

### 3. 3. 9. 避難の過敏性について

「べてるの家の避難は過敏だ(町民が避難しない時にも避難する)」という声もあることについて、Bは以下のように語った。「平成22年チリ津波のときに、浦河町では800世帯1,700人に避難勧告が出されましたが、べてるの家のメンバー(約50名)だけが避難所に避難しました。町の人『そんなことしなくても』ぐらいの気持ちでいたと思うんですね。役場の人『優しく接してくれる中で・・・もしかしたら笑われていたかもしれないけれども、私たちにとってはオーケーというか、今までやってきたことを自分たちが必要だと思うから行動で示したっていう部分で、『そういう笑いだったらいつでも引き受けますよ』とっていました。3.11になったら、町の人も避難して来て、やっぱり活動は無駄じゃなかったっていうのを、今、感じています。』

## 4. 考察

### 4. 1. 平時に組み込まれた防災活動

浦河町では、手上げ式の要援護者台帳はあるものの、平時のサービス体制により、頻繁に起こる地震の際の災害時の安否確認とニーズの把握及び対応を行っていた。ただし、これまでは、発災直後の安否確認は、電話とメールが使用されていたため、通信手段が制限される甚大災害時の対策は今後の課題である。また、平時にサービスを利用していない要援護者の安否確認を誰が行うかも今後の検討を要する。

避難支援あるいは救出は平時の要支援者サービスにはないことから、浦河町でも、まだ、対策はほとんど講じられていなかった。地域の支援者にとっても安全な避難支援には、介護技術や救出技術が必要な場合があることも予測できるため、避難方法を含めた事前の

準備を平時のサービスの中に位置づける必要があると考える。べてるの家では、病気を含めた平時の対策として防災チームによる自助活動を継続しているが、自治会活動や町役場の要支援者サービスにおいて災害対策をどのように平常化するかは今後の課題である。

### 4. 2. 自助が引き出した共助と公助

「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」<sup>[12]</sup>では、市町村が要援護者台帳を作成し、自治会に提供し、自治会で要援護者の個人避難計画を作成することが見込まれている。この方法は、阪神淡路大震災において北淡町のように地域住民の関係性が強かった好事例に基づいて考案されたため、障害と救援に関する専門性のない自治会で障害者の個人避難計画を作ることと避難させることは困難であり、全国的に行き詰まっている。

地震が頻発する浦河町で、この方法を取ろうとしないことは注目される。浦河町では、町役場、自治会、精神障害者は、各自ができることから防災のための準備を開始した結果、精神障害者は共助及び公助を引き出すとともに、共助及び公助に依頼しなければできないことを明らかにしたと考えられる。たとえば、自助から引き出された共助には、べてるの家の備蓄食料を賞味期限前に自治会で購入して自治会の避難訓練で使用したこと、避難訓練の事前連絡から自治会の住民がべてるの家のメンバーと同じ経路で避難訓練を行うようになるなど予期していなかった協力があった。また、べてるの家が自助による避難訓練を継続した成果から必要性が示された公助として、避難のための近道を作ることで避難時間を短縮することが提案された。近道はべてるの家のメンバーだけでなく地域の高齢者や住民全員に役立つことも注目される。また、厚生労働省の障害者自立支援調査研究プロジェクトにべてるの家による提案が採択されて防災活動を進展させたことは公助の活用といえる。

べてるの家が自治会から防災活動に関する協力を得た背景には、べてるの家のメンバーと自治会及び町役場が定期的な防災活動を行う過程で相互理解を深めてきた10年の試行だけでなく、精神障害者の支援だけでなく地域に貢献したいというべてるの家創設以来の理念があると考えられる<sup>[8]</sup>。浦河における精神障害者と地域の関係は30年前から始まり、精神障害者が地域で暮らすことによるさまざまなトラブルと地道な対応の経験から、精神障害者を「応援する」という専門職者

及び行政の姿勢が構築されていたからである<sup>[8]</sup>。それでも、精神障害者の「避難所での地域住民との過ごし方」と「揺れへの不安や親戚への心配」は、自治会も町役場も認識しておらず、さらに相互理解を進め解決を目指す必要性が示唆された。

平成24年度の内閣府「災害時要援護者の避難支援に関する検討会報告書」で、災害時には災害時要配慮者連絡会議を適宜開催すること、平時には研修や実践的な訓練を実施することが記載された。災害時要配慮者連絡会議につながるネットワークは、浦河町では、すでに形成されつつあるが、どのように体系化するかは今後の課題である。

#### 4. 3. 精神障害者に対する災害時における合理的配慮

調査から抽出された精神障害者に特有な課題は、「薬の準備」「揺れへの不安や親戚への心配」「避難所での地域住民との過ごし方」であった。

「薬の準備」に関しては、すでに1週間分の薬を患者自身が常備あるいは平時から携帯すること、避難所に持参すること、避難所の受付で申し出ること、処方箋やお薬手帳などの薬の情報を提示することは、慢性疾患患者あるいは難病患者の災害時患者支援計画等に記載されている<sup>[13]</sup>。一方、薬の名称から障害が地域住民に知られることを防ぐために、医療機関を介した薬の提供システムの整備も有用であると考えられる。

「余震への不安」は中越沖地震直後には被災者の90%、被災1週間後は80%、1か月後は50%、9か月後は30%が答え、「親戚・知人の安否の不安」は中越沖地震直後には被災者の30%、被災1週間後は10%が答えていることから<sup>[14]</sup>、「揺れへの不安や親戚への心配」は精神障害者だけの課題とはいいいえず、精神障害者で強いことへの配慮が必要であると考えられる。対処方法としては、浦河の病院で提案されたようにかかりつけ医あるいは専門医からの入院を含めた支援を早期に利用できる準備が有効と考える。ただし、この方法は、かかりつけ医と患者との関係性、入院を判断するきっかけ、及び災害時における入院病床の確保が必要である。浦河日赤病院は平成26年3月までで精神科を廃止することとなっており、浦河でも、今後は、入院による対策は調整を要すると推測される。

一方、町役場職員は、「(べてるの家のメンバーは)最初に(避難所に)来て、最後に帰ることが特異である」と指摘した。迅速な避難行動は津波避難三原則の

うち「率先避難者たれ」に相当する推奨されるべき行為であり<sup>[15]</sup>、制限することは危険につながる可能性がある。従って、災害本部が避難所開設の判断をしていないのに不安のために避難所を訪れた者や避難勧告が終結しても不安で帰りにくい者には、通常の避難所設置基準よりも幅広い期間に亘り待機する場所を確保したり、指定避難所を福祉避難所に変更して長く運営することも選択肢になると考える。

「避難所での地域住民との過ごし方」については、立場により問題意識の認識と提案した対処方法に差異が示され、解決策が収束するまでに、まだ、時間を要することがわかった。すなわち、べてるの家の職員は東日本大震災でも避難所にいらなくなったメンバーがいたことから、べてるの家の施設を福祉避難所とすることを提案した。べてるの家のメンバーからは避難中にミーティングを行うことが提案された<sup>[16]</sup>。一方、町役場職員からは、このことに対して特別な配慮の必要性は意識されていなかった。

#### 5. 結論

北海道浦河町において、町役場、自治会、精神障害者組織に対して、10年に亘る災害時要援護者支援について調査した結果、以下の3点が明らかになった。第一に、町役場としては要援護者の安否確認を平時の支援体制により行っていた。第二は、町役場、自治会、精神障害者組織は、それぞれの防災活動を進めるなかで、応援関係を形成し、互いに要求を出し合う関係ではなかった。第三は、災害時における精神障害者の課題は、「薬の準備」「揺れへの不安や親戚への心配」「避難所での地域住民との過ごし方」であった。また、今後の課題は、自治会活動や町役場の要支援者サービスにおける災害対策の位置づけ、災害時要配慮者連絡会議につながるネットワークの体系化、公助としての災害時における医薬品の調達と不安へ対処するための避難所開設期間の拡大、「避難所での地域住民との過ごし方」の解決策の収束であることが示唆された。

#### 6. 文献

- 1) 北村弥生、久保義和、河村宏. 重度自閉症者施設における火災避難計画の作成と効果. 国リハ紀要. 26, 2005, p.1-8.
- 2) 浦河べてるの家. べてるの家の防災プロジェクト 2008 ~助け合いをキーワードにした障がい者と地

- 域との防災対策づくり～. 2009. (<http://urakawa-bethel.or.jp/bousai/HOME.html>)
- 3) (社福) AJU自立の家. GIS災害時要援護者支援システム開発事業報告書. 2011.
  - 4) 三輪佳子. 障害者たちが巨大津波から全員無事に避難完了"地震慣れした過疎の町"北海道浦河町の教訓. 週刊ダイヤモンド, 11月16日号. 2011.
  - 5) 北海道防災会議. 北海道地域防災計画 (地震・津波防災計画編). 2013.
  - 6) 我澤賢之, 山根耕平, 河村宏. 障害者・高齢者のための防災活動におけるGISの活用. 電子情報通信学会技術研究報告. WIT, 福祉情報工学. 106(285), 2006, p.31-34.
  - 7) 山根耕平. 当事者参加の安全で配慮のある浦河町の町づくりー精神障害者グループホーム「べてるの家」の試み. 国連世界情報社会サミット(World Summit on the Information Society : WSIS). チュニス. 障害保健福祉研究情報システム. 2005.
  - 8) 向谷地生良, 小林茂. コミュニティ支援、べてる式。東京, 金剛出版, 2013.
  - 9) 間宮郁子. 3章 精神障害をもつ人たちの隣へ. 支援のフィールドワーク (小國和子, 亀井伸孝行, 飯嶋秀治編), 京都, 世界思想社, 2011, p.58-75.
  - 10) 川端俊. 浦河べてるの家のDAISY版避難マニュアルを活用した防災活動. 障害保健福祉研究情報システム. 2008.
  - 11) 水谷真. 北海道べてるの家に学ぶ地域防災. AJU福祉情報誌. No.109, 2010, p.7-11.
  - 12) 災害時要援護者の避難対策に関する検討会. 災害時要援護者の避難支援ガイドライン. 2006.
  - 13) 厚生労働科学研究補助金難治性疾患克服事業「重症難病患者の地域医療体制の構築に関する研究」班. 災害時難病患者支援計画策定検討ワーキンググループ (西澤正富). 災害時難病患者支援計画を策定するための指針. 2008.
  - 14) 日本赤十字社. 平成19(2007)年新潟県中越沖地震における災害救助に係る活動記録. 2008.
  - 15) 片田敏孝. 子どもたちを守った「姿勢の防災教育」～大津波から生き抜いた釜石市の児童・生徒の行動に学ぶ～. 災害情報, No.10, 2012, p.37-42.
  - 16) 池松麻穂, 吉田めぐみ. 精神障害者にかかわる取り組み. 障害者放送協議会シンポジウム「東日本大震災と障害者の情報保障」. 障害保健福祉研究情報システム. 2011.