

災害時要配慮者の当事者力を高める手法の開発 —別府市災害時ケアプラン避難行動編作成の事例調査から— The Capacity-Building of People with Functional Needs in Time of Disasters - Case Study of the Formulation of Beppu City Disaster Care Plan Evacuation Edition -

○松川 杏寧¹, 川見 文紀², 辻岡 綾¹, 立木 茂雄³
Anna MATSUKAWA¹, Fuminori KAWAMI², Aya Tsujioka¹ and Shigeo TATSUKI³

¹ 人と防災未来センター

Disaster Reduction and Human Renovation institution.

² 同志社大学大学院 社会学研究科

Graduate School of Sociology, Doshisha University.

³ 同志社大学社会学部

Department of Sociology, Doshisha University.

At the time of disaster, "people with functional needs in time of disaster (PFND)" such as elderly people and disabled people suffer serious damage. After the Great East Japan Earthquake, it was pointed out that the root cause is in the disharmonization between welfare service of peacetime and disaster prevention / disaster prevention mechanism. In order to solve this root cause, it is necessary to prepare a plan in advance that the PFNDs took the initiative. In this research, we take up the disaster care plan preparation project in Beppu City as a model project and analyze the procedure of disaster care plan preparation work. Through this procedure, we examine whether the empowerment of the people with disabilities (PWD) improves disaster literacy and can be empowered PWDs.

Keywords : *people with functional needs in time of disaster, disaster care plan, people with disabilities*

1. はじめに

(1) 問題背景

災害が発生した際、高齢者や障がいのある人たちにより被害が集中するという事実は、2011年3月11日に発生した東日本大震災での人的被害において、障がいのある人の死亡率が全体死亡率の約2倍であったという報告から広く知られるようになった^{1,2)}。この差についてより詳しくみると、地域差が存在するという点に目を向ける必要がある。岩手・宮城・福島の3県で宮城でのみ障がいのある人の死亡率が全体死亡率を2倍以上上回っており(2.3倍)、岩手では1.3倍、福島では0.8倍であった³⁾。

この地域差は宮城県で進められていたノーマライゼーション(障がいのある人が在宅で生活できるような福祉環境づくり)の取り組みにおいて、防災・減災対策が抜け落ちていたことに由来する。つまり平時の福祉サービスのしくみづくりと災害時の対応のしくみづくりが乖離しており、その根本原因は福祉と防災を分けて考える縦割り型の取り組みの在り方に依拠すると言える。

上記の状態を解決するために重要なのが、2015年の国連防災世界会議で提唱された仙台防災枠組(Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030)にある「私たちのことを、私たち抜きに決めないで(Nothing About Us Without Us)」の理念である。これは障害者権利条約を作成するにあたって世界中の障害者の間でスローガンとして用いられたものであり、その条約の根幹をなす理念でもある。仙台防災枠組はこの理念にもとづき、障害のある人自身が声を上げ防災・減災の取り組みに参画することの重要性と必要性を明記している。

障がいのある人が防災・減災の取り組みに主体的に関わることの重要性・必要性は、ただ前述のように理念と

して謳われているだけでなく、被災した当事者やその関係者の体験をもとにした実証研究からも示されている。障害者の減災を実現する仙台イニシアティブ研究会(2015)⁴⁾及び松川・立木(2015)⁵⁾は、東日本大震災で被災した障がい者を対象とした被災時の困りごと調査の結果から、被災時に直面した困りごとを解決するには「個人情報の地域での共有、アクセスビリティ保障、日頃からの協働を通じた減災対策などの合理的配慮の提供」、「当事者エンパワメントと地域コミュニティとの相互理解を通じたストレングス構築」、「制度的対応を求めるソーシャル・アクション」の3つの対応が必要であると提言している。実効性のある個別計画の作成には、当事者自身の防災力(以降、当事者力とする)当事者の主体的な参加が必要不可欠であり、その手法開発は急務である。

(2) 先行研究

a) ぜい弱性を理解するための障害の社会モデル

障がい者を含む災害時要配慮者の防災・減災について考えるとき、彼らにあるぜい弱性を理解し解決方法を探るために「障害の社会モデル」の視点が必要となる。障害の社会モデルとは、従来の医療モデルのように障がいの原因を個人の身体的な特性「インペアメント」として捉え、その特性が行動の制限や、さらには社会生活の困難をもたらすとし、課題解決の責任を個人に帰属させる考え方ではなく、「インペアメント」を持つ人たちに配慮できていない社会によって行動の制限や社会生活が困難になり不利益を被ることを「ディスアビリティ」として注目し、「ディスアビリティ」を生み出している社会に責任を帰属させる考え方である^{6,7)}。現在社会は障がいを持たない人たちが便利な形で作り上げられており、す

すべての人が不利益を被らない社会をめざすには、障がい
の社会モデルの視点で社会を捉え、社会のもつ課題を明
らかにし、解決策を探る必要がある。そのためには、障
害者権利条約や仙台防災枠組が示すように障がい当事者
が主体的・積極的に声を上げていく必要がある。当事者
が声を上げ社会の変革を促せるようになることを「エン
パワメント」と呼び、防災において当事者エンパワメン
トを推進するには災害に対して正しく判断するための基
礎的な能力、「防災リテラシー」が重要となる。

b) 当事者エンパワメントのための防災リテラシー

防災リテラシーとは災害に対する基本的な能力のこと⁸⁾で、「脅威の理解」「そなえ」「とっさの行動」の3つ
の要素によって成り立っている⁹⁾(図1)。本研究では、
この防災リテラシーを当事者力の代理変数とみなす。川
見・林・立木(2016)¹⁰⁾は、兵庫県県民防災意識調査
(2015)の結果から、防災リテラシーが高い人は突発的
な災害などの不確実な損失へのリスクに対して適切な意
思決定ができると報告しており、防災リテラシーを当事
者力の操作的概念として分析を行うことは妥当であると
考える。

当事者力 = 防災リテラシー

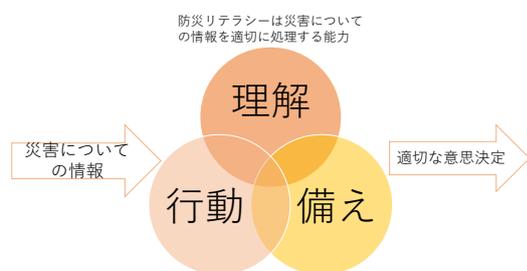


図1 防災リテラシー概念図

房・川見・立木(2017)¹¹⁾は、「脅威の理解」「そなえ」「
とっさの行動」の3つの概念に基づき、障がい当事者向
けの防災リテラシー尺度の開発を行った。この研究では
障がい当事者WS及びインタビュー調査から52項目(う
ち「脅威の理解」12項目、「そなえ」24項目、「とっさの
行動」16項目)の予備尺度を作成し、別府市での社会調
査データを用いて主成分分析及び信頼性分析を実施して
尺度を精査し、信頼性の高い尺度項目として「脅威の理
解」12項目、「そなえ」18項目、「とっさの行動」16項
目の計46項目を採用した。

この尺度を用いた防災リテラシー調査を、2016年1月
15日に実施された別府市亀川地区古市町での障がいのあ
る人の避難訓練の前夜で実施したところ、避難訓練への
参加では3つの概念のうち「とっさの行動」のみ向上し
た¹²⁾。避難訓練への参加だけでは十分ではなく、防災リ
テラシー向上、ひいては当事者力を向上させるには、脅
威を理解しそなえを実行するような知識・きっかけが必
要である。

(3) 目的と意義

本研究の目的は、災害時要配慮者、特に障がいのある
人の当事者力を高めるような、防災・減災における要配
慮者対策の手法の開発とその効果の測定である。個別計
画の策定は、必要であるとされながらも策定方法そのも
のは示されておらず、現場で試行錯誤が繰り返されてい

る。本研究では、別府市での「災害時ケアプラン作成事
業」をモデルとして取り上げ、フィールド調査を通じて
作成手法を標準化するとともに、災害時ケアプラン作成
に参加することによる当事者力の変化を測る。当事者力
については、房ら(2017)¹¹⁾が開発した防災リテラシー尺
度を用いて、防災・減災への取り組みにおいて障がい当
事者が参画することによる当事者力の変化について検討
を行う。

2. 方法

(1) 対象地域

別府市亀川地区古市町は別府市の北部に位置し、別府
湾に面している。人口は1,346人(2016年3月現在)で、
そのうち事業での対象者となっているのは南海トラフ巨
大地震では4.71TP.mの津波が、別府湾自身では3.43TP.m
の津波が想定されている。別府市は西方に連なる活火山
鶴見岳(1375m)を中心とした山々と海岸つなぐ扇状地
が特徴で、津波に備えて高台避難するための急で細い道
や階段が設置されている。

亀川地区には社会福祉法人太陽の家の本部があり、多
くの障がい者が働きながら自立して生活している。当事
者団体の動きも活発で、障害種別を超えた団体「福祉フ
ォーラム」があり、活発に活動している。この団体は別
府市が2015年に議会で可決した「障害のある人もない人
も安心して安全に暮らせる条例」の作成に深く関わって
おり、別府市でのインクルーシブな(だれも排除されな
い)社会、防災の推進の主要な動力源となっている。

その条例の内容を実践するために始まったのが、「災
害時ケアプラン作成事業」である。災害時ケアプランと
は、従前の様な縦割り型の取り組みを脱し、平時の福祉
と災害時の福祉的対応をひと続きにするために考えられ
た取り組みであり、平時のケアプランに災害時での注
意点や対応についての情報を結合させたものの事である。
内閣府が推進する個別非難支援計画と違い、避難行動か
ら避難生活、その後の生活再建までの必要な支援を切れ
目なく継続するために、事前に当事者を中心とした多機
関による連携でプランを作成する事業である。本研究で
は当該事業についての事例研究と、作成プロセスにおけ
る当事者力への効果について検討を行う。

(2) 事例研究

実際の災害時ケアプラン避難行動編の作成現場に足を
運び、作成手順を記録し、地域全体での避難訓練に参加
しプランの確認を行うまでの一連の流れに参加した。調
査者がすべての工程について直接調査した対象者は2名、
一部の工程について調査した対象者は1名である。現地
調査は大きく3工程あり、当事者力アセスメント(2017
年11月7日~9日)、災害時ケアプラン案作成のための
調整会議(2017年11月17日~19日)、当事者も参加し
たインクルーシブな避難訓練(2017年12月10日)につ
いて調査し記録した。記録をもとに作成手順について業
務分析を行い、標準的な業務手順を検討した。

3. 結果

別府市の事業名が「災害時ケアプラン」という名称な
のは、前述の通り平時と災害時の支援を切れ目なくす
るためである。平時と災害時の支援の最も大きな違いは、
災害時には平時に活用できる福祉サービスや事業所がす
べて停止しているということである。つまり、災害時の

支援は、公的な福祉サービス以外の資源を用いて必要な支援を得ることが必要となる。災害時における初動（発災当日）に最も活発に活動可能なのは、消防や警察の緊援隊や自衛隊、DMAT などの災害時対応訓練を平時から受けている専門職と、物理的に近距離に存在する同じ被災者同士である。つまり平時には公的な福祉サービスに頼っている支援を、災害時には活用可能な資源でいかに対応するかを事前に考えることが必要となる。そのため、別府市の事業では次の 6 つのステップで災害時ケアプランを作成し、作成したプランを継続的に確認・改善する「災害時ケアプラン作成別府モデル」が考案された（図 2）。以下で、業務分析によるまとめた各ステップの概要について述べる。

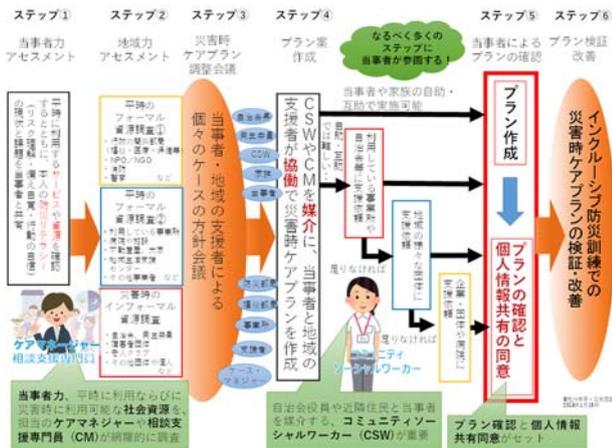


図 2 災害時ケアプラン作成フロー図（別府モデル）

ついて自覚する。そこで主に課題となるのが、隣近所とのつながりといったインフォーマルな資源とつながっていないことである。この当事者アセスメントを経て、当事者自身と支援者が、当事者が持つこれから解決すべき課題を自覚することができる。

ステップ 2 では、居住地域の社会資源について網羅的に確認する。具体的には、国勢調査などの統計データによる地域の現状分析や、災害時にも活用可能な人的・物的資源などを確認することである。自治会や自主防災組織、大家など、災害時に活用可能な社会資源については、平時は当事者団体などの障がい者コミュニティ内で生活を完結していることが多い当事者や、福祉サービスに関してのつながりが主な相談支援専門員では確認が難しい可能性があるため、コミュニティソーシャルワーカーや行政の関係部局（危機管理や自治推進など）が必要となる。



図 4 エコマップ

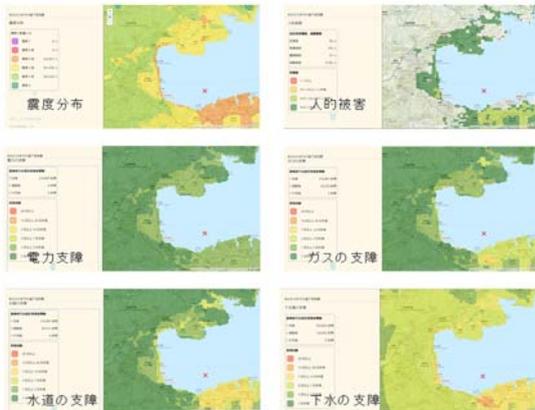


図 3 あなたのまちの直下型地震による被害想定

まずステップ 1 では、災害時に活用できる第 1 の資源として「当事者力」（災害時に向けてエンパワーすべき当事者の能力）のアセスメントを行う。これは、平時にサービス等利用計画（ケアプラン）の作成・運用で日常的に当事者と関わる事業者（相談支援専門員など）が、当事者やその家族とともに、当事者の身体的な状態や住環境、平時に利用している支援サービスを改めて確認するとともに、災害時に必要となるそなえを自覚するためのステップである。具体的な方法は、まず別府市が公開している被害想定について説明し、「あなたのまちの直下型地震」¹³⁾を活用して、想定される地震によってライフラインがどの程度被害を受け、自身の生活がいかに影響されるのかを確認する（図 3）。その後、「自分で作る安心防災帳」¹⁴⁾を活用し、自身の当事者力および現在でのそなえを客観的に確認し、今後実行すべきそなえに

ステップ 3 では、ステップ 1 で確認した当事者力をもとに、関係するアクター（当事者、相談支援専門員、コミュニティソーシャルワーカー、近隣者・自治会・自主防災会などの地域支援者、行政の関係部局など）が一堂に会し、災害時ケアプラン調整会議を開催する。相談支援専門員が同伴することで当事者の声を確実に地域住民に届けるとともに、当事者と地域支援者の橋渡しをコミュニティソーシャルワーカーが担う。橋渡しを担うコミュニティソーシャルワーカーは、関係団体・者の間を媒介するために、事前の根回しや関係者との信頼関係の構築が必要で、そのために多くの時間と労力を要する。調整会議では、主として相談支援専門員が当事者の平時の状況について地域支援者と共有するとともに、災害時に求められる近隣住民からの支援の中身について説明し、支援を可能にするための具体的な方策と資源の確保や調整を話し合いながら決めていく。その際には、福祉業界で以前から用いられてきたエコマップという手法で、参加者全員にわかる形で平時に活用している資源と災害時に必要になる支援と資源を見える化する（図 4）。

ステップ 4 では、調整会議で話し合った内容について当事者と確認しながら、細部を詰めて災害時ケアプラン（案）を作成する。この案は平時のケアプランの様式の一部に追記する形でまとめる。

ステップ 5 では、災害時ケアプラン（案）を文書化するとともに、「災害リスクの理解・必要な備え・とっさにとるべき行動」として当事者エンパワメントのために当事者自身で努力すべき内容・目標の確認とそれに向かって努力すること、支援が必要な場合にはちゃんと声を上げ、そのために自身の情報を地域で共有することへ

の自己決定と同意をセットにして署名を行う。

ステップ 6 では、地域全体のインクルーシブな避難訓練に実際に参加し、ステップ 5 で作成した災害時ケアプランにもとづいて行動し、その検証を行う。インクルーシブな避難訓練とは、これまで別府市が実施してきた障がい者による避難訓練とは違い、住民（自治会や自主防災会）主体で実施する地域コミュニティ全体の避難訓練に、障がいのある人も参加するものである。平時は自分たち障がい当事者コミュニティ内で生活が完結することの多い障がい当事者にとっては、このインクルーシブな避難訓練への参加が地域コミュニティでのデビューになる場合もある。これをきっかけに、地域住民との間の相互理解が進められ、自助・共助力の両方の向上が期待できる。

以上から、災害時ケアプランはプランという名称ではあるが、実際はプランを作成して完了するのではなく、調整と実践と検証を継続的に繰り返すしくみづくりと、その実行に必要な関係者同士をつなぎあうことが肝要である。

この分析結果にもとづき、災害時ケアプラン作成について学んでもらうための研修カリキュラムを開発した。対象としては、実際に作業に当たる相談支援専門員とコミュニティソーシャルワーカー、事業の推進にかかわる危機管理や障害福祉の行政職員が想定される。お互いの役割を理解してもらうだけでなく、関係者全体で共通の理想・目標を共有し、同じ方向を向いて協働するための基盤となるような知識・技術・ノウハウの要点を伝えるものである。具体的には、別府市での取り組みと 6 つのステップについて説明している e-learning の映像教材と、2 日間の座学と演習を含んだ研修カリキュラムを開発した。演習では、実際に障がい当事者にも講師やファシリテーターとして参加していただき障害の社会モデルの視点を獲得できるような、障害平等教育（障害平等研修フォーラム）も取り入れている。このカリキュラム開発は試験的な研修実施と改善を繰り返しながら、引き続き継続していく。

4. おわりに

本研究により、以下のことが明らかになった。1) 実効性のある個別計画とは、単なる計画の策定ではなく、当事者が主体的に参画しながら当事者エンパワメントを行い、多様なインフォーマルな資源とつながるしくみを作ることである、2) 当事者エンパワメントは、防災・減災の取り組みにおいては防災リテラシーを操作概念として活用することが可能である、3) 当事者が主体的に参画できる状況を整えるのに、行政・地域での多機関連携とそのための根回しが事前に必要となる、4) コミュニティソーシャルワーカーが多様なステークホルダーの間に媒介として関与し、調整することが重要となる、4) 当事者エンパワメントを向上させるためには、ただ支援を受けるのではなく自助努力してそなえを実行し、支援が必要な場合はちゃんと声を上げることについて自己決定するというプロセスが重要である、ことが明らかになった。

これらの発見は避難行動編についての災害時ケアプラン作成過程で発見された知見であり、今後避難生活編についての事業を調査・研究することでまた違う知見が得られると考える。引き続き別府市の事業を調査し、インクルーシブな防災・減災の実践の一助となるような業務手順の標準化とノウハウの形式知化および研修カリキュ

ラム開発を進めていく。

謝辞

本研究は JSPS 科研費 17H00851 「インクルーシブ防災学の構築と体系的実装」、日本財団助成金、17K12627 「災害後における支援団体への個人情報提供システムの構築」および文部科学省「リスクコミュニケーションのモデル形成事業」の助成を受けたものです。

参考文献

- 1) Tatsuki, S., 2013, Old Age, Disability, and the Tohoku-Oki Earthquake, *Earthquake Spectra*, 29(S1), S403-S432.
- 2) 立木茂雄, 2016, 排除のない防災の展開が必要だ—仙台防災枠組みにいたる流れを概観する—, *消防防災の科学*, 123, 2016 年冬号, 21-26.
- 3) 立木茂雄, 2018, 平時と災害時の配慮を切れ目なくつなぐ—排除のない防災へ—, *生活協同組合研究*, 506(2018 年 3 月号), 14-21.
- 4) 障害者の減災を実現する仙台イニシアティブ研究会, 2016 「インクルーシブ防災のための仙台イニシアティブ」第 3 回国連防災世界会議パブリックフォーラム「障害者の視点からのコミュニティ全体で備える防災まちづくりへの提言～ポスト 2015 インクルーシブ防災」
- 5) 松川杏寧・立木茂雄, 2015, The Challenges and Difficulties of People with Disabilities from the Perspective of the Social Model of Disability; The 2014 ICF-based Checklist of Functioning Difficulties in Times of Disasters in Sendai City in Miyagi Prefecture, 『地域安全学会東日本大震災特別論文集』4: 63-66
- 6) Oliver, M., 1990, *Politics of Disablement*, Macmillan (=三島亜紀子・山岸倫子・山森亮・横須賀俊司訳, 2006, 『障害の政治—イギリス障害学の原点, 明石書店) .
- 7) 星加良司, 2007, 障害とは何か—ディスアビリティの社会理論に向けて, 生活書院.
- 8) 木村玲欧, 2013, 「防災リテラシーハブが目指すもの」第 13 回比較防災ワークショップ.
- 9) 林春男, 2016, 「推薦のことば」, 太田敏一・松野泉『防災リテラシー』I, 森北出版
- 10) 川見文紀・林春男・立木茂雄, 2016, 「リスク回避に影響を及ぼす防災リテラシーとハザードリスク及び人的・物的被害認知とのノンリニアな交互作用に関する研究: 2015 年兵庫県県民防災 11) 意識調査の結果をもとに」『地域安全学会論文集』29: 135-142.
- 11) 房艶旭・川見文紀・立木茂雄, 2017, 「障がい当事者向け防災リテラシー尺度の開発および当事者参画型防災訓練での試行」『地域安全学会梗概集』40, 183-186.
- 12) 福祉フォーラム in 別府市・速見実行委員会, 2017, 別府市における障害者インクルーシブ防災報告書 (DVD のみ) .
- 13) あなたのまちの直下型地震 (<http://www.drs.dpri.kyoto-u.ac.jp/amcj/index.html>)
- 14) 自分で作る安心防災帳 (http://www.rehab.go.jp/ri/aihatsu/uzurikawa/skit_02.html)