

平成 30 年 6 月 20 日現在

機関番号：31303

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2015～2017

課題番号：15K11936

研究課題名(和文) 東日本大震災からの復興における障害者に関する福祉コミュニティの構築とその意義

研究課題名(英文) The construction and significance of welfare community on people with disabilities in the reconstruction from the Great East Japan Earthquake

研究代表者

古山 周太郎 (Koyama, Shutaro)

東北工業大学・ライフデザイン学部・准教授

研究者番号：80530576

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,200,000円

研究成果の概要(和文)：本研究の成果として、まず被災地域では被災後に障害者福祉に関する事業所が、被災地内外からの支援によって増加したことが明らかになった。一方で、地域との連携不足や有効な手法の欠如などの理由で、市町村が実施する障害者の防災対策は十分に進展していなかった。一部の地域自立支援協議会では、地域社会と連携して防災に関する取り組みを実施している事例もみられる。被災した障害者が、地域社会との関係を重要な防災対策と意識している点を踏まえると、地域の主体や地方自治体との協働をすすめることで、福祉コミュニティが形成されていく可能性は高いことが考察できた。

研究成果の概要(英文)：This research clarified the number of welfare facilities for people with disabilities in disaster-stricken area has increased after the disaster, thanks to the supports from the areas outside of affected ones.

On the other hand, the disaster prevention for people with disabilities provided by the municipals was not progressed enough because of the less relationships between communities, organizations related to people with disabilities and risk management departments. Also, the lack of efficient way does not allow to promote the inclusion of people with disabilities. However, some independent living support councils have done various disaster prevention activities for them by cooperating with local communities.

When taking the increasing demands on disaster prevention for people with disabilities into consideration, it can be considered that welfare community is possibly being constructed under the collaboration between local community members and other organizations.

研究分野：コミュニティデザイン

キーワード：東日本大震災 障害者福祉 災害時要支援者 個別避難支援計画 地域自立支援協議会 福祉コミュニティ

## 1. 研究開始当初の背景

東日本大震災は、被災地域で暮らす障害者にとって数々の困難をもたらした。地震及び津波発生時には、障害ゆえに避難が難しく、避難生活でも一般避難所に入れずに施設や半壊した自宅にいる障害者が大半であった。事業所や病院も被災したが、支援者の努力や被災地外からの支援により地域生活を継続できた人々も少なからずみられた。平時のサービスが喪失するなかで、状況に応じ柔軟な支援の下、暮らしを継続していたのである。

今回の東日本大震災では、特に、沿岸地方部で、地域資源不足、障害者への偏見、支援ニーズの少なさ等地域課題が顕在化した。一方で、これまで障害者福祉の分野では、地域課題を克服する過程で、新たなサービス展開や関係主体の意識変化等が指摘されている。その点を踏まえると、障害福祉サービスが危機的状況に陥った被災地では、支援者や当事者らの意識の高まりが想定される。実際に、新たなサービス提供など、地域の障害者福祉が進む事例もみられる。こういった震災後、被災地域の障害者が、暮らしを継続するために解決すべき諸課題を認識し、支援者や行政と協働し課題に取り組む活動は、“福祉コミュニティ”の形成の一端と位置づけられよう。

## 2. 研究の目的

本研究では、東日本大震災から一定期間が経過し、被災地域での障害福祉サービスや障害者の暮らしの場が整ってきた状況を踏まえ、被災後から現在までの障害福祉サービスの状況変化を把握することを第一の目的とする。

次いで、被災後の障害者福祉に関する新たな取り組みとして特に防災活動に着目し、それを契機に構築された支援者や地域での協働的関係の実態と、地域防災対策が新たな福祉コミュニティ形成にもたらす影響について明らかにする。

さらに被災地域に暮らし続ける障害者に対し、被災経験及び現在の暮らしや防災への意識変容を明らかにする。最後に、被災がもたらした新たな障害者に関する福祉のコミュニティの構築の意義を考察する。

## 3. 研究の方法

(1) 沿岸被災自治体における被災後の障害福祉サービス等の復興実態把握

本調査では、まず対象市町村の障害者福祉サービスの震災前後の状況の推移を、統計データを用いて明らかにする。続いて、対象自治体内において、震災後に新たに事業を始めた事業所を対象に、新規サービスの内容や設立経緯などを聞き取り調査する。また被災した事業所へは、被災時の状況や復興についての支援の実態を聞き取り、その結果を整理する。

(2) 地方自治体における障害者等への防災

## 対策の実態調査

2013年に災害対策基本法が改正により、新たな指針の下、障害者を含む避難行動要支援者の避難について新たな取り組みがはじまっている。その点をふまえ、沿岸被災自治体を含む、東北地方全77市を対象とし2016年11月にアンケートを実施した。アンケートの回収も郵送で行い、47市(回収率61.0%)から有効回答を得た。主なアンケートは記名式で、各テーマについて自由回答欄も設けた。この調査結果から、地方自治体による障害者の避難支援個別計画の策定状況や、策定に関する課題を整理する。また、避難支援等関係者や地域との協力の状況を明らかにし、防災対策を契機とした福祉コミュニティ形成の現状を把握する。

(3) 地域自立支援協議会の防災に関する取り組みについての調査

障害者の地域生活を支援するために、当事者やサービス提供者、地域団体が組織された地域自立支援協議会の一部では、防災をテーマに数々の取り組みが実施されている。なかには、地域住民と一緒に避難訓練を実施する協議会もみられる。災害時には、当事者の備えや計画づくりに加えて、地域からの支援も不可欠であり、こういった地域社会と協働した取り組みは今後多くの場所で実施することが求められる。本調査では、震災後の障害者の防災対策について、被災地内外での地域自立支援協議会による取り組みの現状に関してケーススタディをもとに整理し、今後の障害者を統合した災害レジリエンスを高める取り組みの課題を明らかにする。

(4) 被災した障害者の被災経験と防災意識に関するヒアリング調査

東日本大震災に被災した障害当事者を対象に、ヒアリング調査を実施する。調査項目としては、まず被災時の実態と暮らしの状況を把握する。さらに被災時から避難生活時における支援の状況について整理する。また、通常生活に戻った後の、防災やコミュニティに関する意識変化をもたらした契機についても調査していく。さらに、新たな地域防災への取組への評価や、復興後の障害者福祉に期待する役割についても聞き取りする。

## 4. 研究成果

(1) 岩手県内の沿岸被災地域における障害福祉サービスの復興プロセス

岩手県障害福祉担当部局より提供された2010年から2015年の障害者福祉サービスのデータから、被災沿岸域の10市町に拠点をもち事業所を対象として抽出した。次に、上記データをもとに、被災した事業所と新規開設した事業所のうち調査協力を得られた6か所に対して、事業所の運営者に対してインタビュー調査を実施した。

岩手県の被災沿岸域を含む 10 市町で、通所系の障害福祉サービスを提供する事業所数をみると、震災前の 2010 年(以下 4 月 1 日時点)では 62 か所あり、震災後の 2011 年には 65 か所、2012 年は 68 か所と年 3 か所ずつ増加し、2015 年時点では 75 か所となっている。また、2010 年と 2015 年の提供サービス数の推移をみると、増加した割合が高いのは、就労継続支援 A 型(2010 年:1 か所 2015 年:6 か所)、生活介護(7 か所 18 か所)、就労継続支援 B 型(25 か所 32 か所)の 3 種であった。以上のように、事業所数の推移をみる限り、震災により地域の障害福祉サービスが減少したということはなく、特定のサービスについてはむしろ震災以前よりも大幅に増加したという実態が明らかとなった。

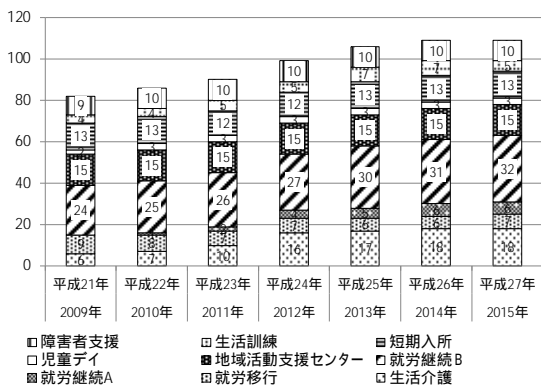


図 1 岩手県の障害福祉サービスの推移

次に事業所へのインタビュー調査結果を述べる。対象とした事業所のうち、被災した事業所が 3 か所(うち 2 か所は移転再開、1 か所は修復再開)、新規開設した事業所は 3 か所であった。被災した事業所はいずれも 1 ヶ月以内にはサービスを再開しており、早期再開に至ったのは、利用者の昼間の居場所づくりのため、また仕事の取引先を失わないためだったとしている。なお、移転した 2 ヶ所とも一時的に物件を確保したが、狭小で通勤に不便な場所である等の課題があり、一定期間を経て現在の場所に移っている。また、外部からの支援は物資提供や建物取得及び建設についての補助等は受けたが、人的な支援は受けていないとのことであった。一方、新規開設した事業所は 3 か所であり、うち 2 ヶ所は既存物件を改修して利用し、1 か所は新築である。いずれの事業所も、震災後に外部から拠点を形成して支援した組織や団体と関係がある。震災後数年間は各拠点で独自のサービスを実施していたが、現在は障害福祉サービスの枠組みのなかでサービス提供している。新規開設に伴い、経済的支援や人的支援を受けているが、現在は自立して運営している。

現在の課題としては、利用者の送迎の大変さや仕事の受注先の減少など、被災地の復興の遅れが原因とみられる点が挙げられた。一方で、震災後に地域でのニーズが高まり利用者が増加していると回答した事業所が 4 か

所あり、ニーズに応じてサービスを拡大していくとの意見もあげられた。また震災後の変化として、実効的な防災対策の実施や防災意識の向上と共に地域の障害者への理解や関心の高まりといった意見があげられた。

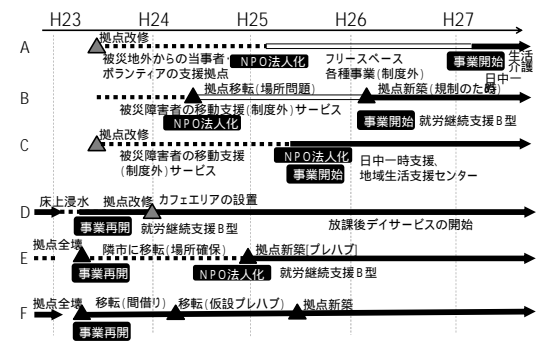


図 2 事業所の復興プロセス図

東日本大震災後、通所系事業所はすぐにサービス継続に向け、懸命な取り組みを続けていたが、それは障害福祉サービスが利用者の生活を支える重要な役割を担っていることの証左といえる。また、震災前は社会資源が多いといえない地域であったが、震災後にニーズが顕在化し、外部からの支援や、支援組織自体の変化、障害者福祉への人材移行などの条件のもと、被災沿岸域ではサービスの増加という事象がみられた。いまだに町の復興はなされておらず、事業所の活動にもその影響はみられるものの、地域の障害福祉サービスは震災からの復旧をいち早く成し遂げ、震災以前よりも量及び質が充実したサービスを築き上げている段階と位置付けられる。

(2) 東北地方の市における避難時要支援者対策の実態と課題

まず、災害時の避難時要支援者の対象範囲を調査した。内閣府は 2013 年 8 月に「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取り組み指針」では、高齢者は要介護 3 以上、身体障害者は 1, 2 級手帳保持者、知的障害者は手帳 A 保持者、精神障害者は 1, 2 級手帳保持者との例示がある。アンケートに回答した 47 市について、対象者を整理したところ、取り組み指針で示した基準に準じて対象を設置している市が精神障害者を除いて 6 割以上であった。取り組み指針より広い基準で運用している市は知的障害者で 12 か所(25.5%)、精神障害者で 11 か所(23.4%)と、障害者はいずれも 2 割以上であった。

続いて、個別計画の策定状況と策定に関わる避難等支援関係者についての調査結果を表 1 に示した。名簿兼個別計画として策定している市を加えると、26 か所(55.3%)と半数以上の市が個別計画を策定し、策定していないのは 11 か所であった。策定済みの市では避難支援等関係者が関わり策定している市が 10 か所、2 つ以上の避難支援等関係者で策定しているのが 3 か所であり、避難支援等関係者の関わりがなく策定している市も

7か所みられた。

表1 個別避難支援計画の策定状況

	数	割合
個別計画を策定している	10	21.3%
名簿兼個別計画として策定している	16	34.0%
各地域に作成の判断は委ねている	3	6.4%
個別計画を策定していない	11	23.4%
無回答	7	14.9%
総計	47	100.0%

次に、地域における主な避難支援等関係者である、民生委員、町内会・自主防災組織、社会福祉協議会との協力の状況をまとめる。民生委員は協力している自治体が42か所(89.4%)と高い割合であり、具体的な活動内容を見ると“名簿登録への勧奨”が32か所と一番多く、“個別計画作成支援”も15か所と他の関係者と比較して一番多かった。町内会・自主防災組織と協力している市は30か所(63.8%)、市社会福祉協議会は24か所(51.1%)であった、総じて全ての活動で民生委員の協力割合が高く、民生委員が地域での協力関係の中心となっていることが伺える。なお、取り組み指針で定められている、避難支援等関係者等との協議会や連絡会設置の状況については、“あり”と回答したのは8か所(17.0%)に留まっており、協議会や連絡会の設置は進んでいなかった。

地域の避難支援等関係者との協力の課題を複数回答で挙げてもらった。一番多く挙げられた課題は“個人情報の取り扱い”で24か所(51.1%)あり、関連組織との協力において情報管理が大きな課題となっていることが伺える。次いで“避難支援等関係者の不足”が20か所(42.6%)と、そもそも協力を求める相手が足りないことも課題となっている。同様な課題として“交流の場の不足”が13か所(27.7%)、“協力体制が未整備”が9か所など、協力に向けた機会づくりが克服すべき課題に挙げられている。また、“役割分担が明確でない”が16か所(34.0%)、“関係者の関心が低い”が7か所(14.9%)と、協力を阻害する要因も挙げられていた。

表2 地域の関連組織との協力の課題

	数	割合
交流の場の不足	13	27.7%
制度の進め方への意見の相違	8	17.0%
協力体制が未整備	9	19.1%
避難支援等関係者の関心が低い	7	14.9%
避難支援等関係者の不足	20	42.6%
責任を負うことを恐れている	11	23.4%
役割分担が明確でない	16	34.0%
個人情報の取扱い	24	51.1%
総計	47	100%

以上の調査結果から、東日本大震災後の防災意識の高まりや制度改正により、障害者等

への防災の必要については認識しているものの、効果的な手法の欠如や、地域との協力関係の構築が進まないことで、障害者等への防災対策は十分に実施されていないことが明らかとなった。

### (3) 地域自立支援協議会の防災に関する取り組み状況

地域自立支援協議会とは、障害者総合支援法によって、障害者の地域での生活を支えるため市もしくは圏域ごとに組織されている。メンバーはサービス事業者や、当事者、学校や保健医療等の関係機関で構成されている。検討内容は、困難事例ケースの検討や、相談支援体制の構築と共に、地域の諸課題への対応も協議することとしている。扱うテーマが広いので、多くの協議会で部会を構成して運営している。防災対策は必ずしも取り上げなければならないテーマではないが、災害リスクの高い地域に協議会によっては、部会を設置して地域での防災対策をテーマに取り組む協議会も、特に大都市部を中心にみられる。

本報告では、日本国内の6か所の地域自立支援協議会の運営スタッフにインタビュー調査を行い、取り組みに至った経緯、取り組みの具体的な内容、連携する組織とネットワークの実態、当事者の関わり方、防災対策の課題と今後の展開について整理した。

協議会による防災の取り組みは、大きく3つにまとめられた。ひとつめの例は、協議会で数年間にわたり、シンポジウムの開催から避難訓練までのプログラムを継続的に数年間にわたり実施している。取り組みは、地域の災害リスクや過去の災害経験の学習からはじまり、当事者や支援のニーズや課題の整理、課題解決に向けた対策の検討と実施の3段階にわかれていた。もっとも活動が進展している協議会では、支援者と当事者が中心となって避難訓練を実施していた。避難訓練では、地域内の数か所の一時避難所に集まり、その後グループで指定避難場所である小学校まで避難し炊き出しなどを行っていた。また、住民や地域の関係者と一緒に、障害者の災害時の課題や解決策を考えるワークショップを実施し、住民や地域の理解の促進と関係づくりに繋がっていた。続いて、地域の防災対策に支援者や当事者が参加している協議会である。特に、防災の取り組みが盛んな地域で、避難訓練などに参加し、避難所の運営などを一緒に考える契機となっていた。また個別計画の策定に対して、地域のコミュニティが関わっていた。最後に、一般的な防災対策に関するワークショップやシンポジウムを実施している例があげられる。これらの協議会は、災害リスクに関心が低い地域で、関係者の関心を高めることが目的となっている。災害リスクに対する勉強や、災害のキットを使ったワークショップを行うことで、今後の防災への取り組みにつなげることを目的としている。

それぞれの協議会で抱える課題をあげると、まずは、自治体や地域の防災への取り組みとの連携に課題がみられた。活動への参加者が障害者や支援者だけにとどまっているが、その原因のひとつとして、情報の不足や相互の理解不足があげられた。そもそも、高齢者は障害者に比べて数が少なく、近隣関係を積極的に構築していないひとも多くいる。しかしながら、当事者や支援者はそのような状況は緊急時の支援を考えると不安に感じていた。続いて、活動の継続性についての課題があげられた。取り組んだ当初は関心が高かったものの、内容の変化がなくなり、他の地域で災害が起こるような場合を除いては、活動の継続が困難になってしまう。また地域によっては、当事者や支援団体の意識の低さから生じる参加者不足が課題となっており、防災に関する教育の必要性も感じていた。一方で、意識的に地域と関係を築きながら、防災活動に取り組んでいる協議会では、区内の各地区で訓練やワークショップ等を協働で繰り返し開催することで継続的な活動を可能としていた。

#### (4) 被災した障害者の被災経験と防災意識

東日本大震災発災時に仙台市もしくは石巻市に在住して被災経験のある障害者6名に対して、インタビュー調査を実施した。障害種別は視覚障害者2名、内部障害者2名、肢体不自由者2名である。

まず被災経験としては、自宅で被災したひとが2名、職場や外出先で被災したひとが4名であった。その後、避難所に避難したひとが2名でその他は、親戚宅や自宅待機といった対応をしていた。特に避難所に行きたくても行けなかったひとが、理由として、自分の障害のせいで、他人に迷惑をかけてしまうという理由や、避難所では精神的なゆとりを保てなくなるので自宅待機を選択したひともいた。また、内部障害の方は、配給される食料だけだと、栄養不足で身体がもたないで自宅待機を選んでいった。

一方で避難所に行ったひと、すぐに自宅や他の場所での避難に切り替えていた。その理由として、車椅子利用者の方はトイレができないことと、避難者が多く満足する配慮が受けられない可能性があったためと答えている。もう一名の視覚障害者の方も、避難所で他人に助けを求めたが、支援が受けられなかったため津波被害も多少残っていたが、自宅での待機を選んでいった。

被災及び避難時において、地域住民や支援者から支援を受けたと答えたひとは6名中5名であった。具体的には自宅避難の場合は、近所のひとや同じマンションの住民から、食料や水などの物資の支援があり、また近隣の店舗も物資の置き置きなどの配慮をしてくれていた。避難時においても、他の避難者が避難経路を先導してくれたケースや、毛布をもらうなどの支援を受けていた。避難所で家

族と一緒に探してくれる人もいたとのことである。また、特に避難が長期化するに伴い、職場の同僚や友人が様々な生活物資の運搬や、自宅への見守りをしてくれるなどの関わりがあった。

災害に対する意識の高まりは、全ての対象者から意見としてあげられた。まず、自らの被災体験を踏まえて、近所や地域とのつながりの大切さを再認識していた。震災時や緊急時では、健常者よりも行動することや情報を取得することへの困難を体験したゆえに、地域とのつながりがあれば、安否確認や救助してもらうことも可能になるが、そのような支援は日常的な関係が基盤となってくる。改めて普段からの付き合いをきちんとすることが、自らの安全の確保につながるという意見であった。さらに、防災に対する意識や関わりを深めていきたいという意見もあがった。被災前は防災訓練に参加していなかったが、避難所での配慮不足は、障害者のニーズや配慮の仕方がわからなかったためだと感じ、自分たちが発言することで、そのような態度を変える必要を認識していた。また、被災した経験を伝えることで、障害者が災害時にどのようなニーズを抱えるかを発信することも重要であるという意見も挙げられた。

#### (5) 被災から復興における障害者福祉に関連する福祉コミュニティの構築

以上の成果を踏まえ、被災時から復興にかけて、障害福祉に関連する福祉コミュニティの構築について考察を加える。

まず、障害者福祉サービスの点からみると、確実に被災地域では、サービスの量や質が拡充している。それには、地域の潜在的なニーズが被災といった事態を受けて顕在化し、そのニーズに対して、外部からの支援に加えて、地域で内発的に解決を目指している事例も多くみられた。障害福祉に関わる数々の主体が形成された事実を踏まえると、福祉コミュニティが拡充されたとみることができる。

一方で、障害者の防災対策の点からは、障害者自身の意識の面では、福祉コミュニティの構築を促す土壌があるが、制度や実際の対策の状況をみると、地域自立支援協議会での防災の取り組みが活発な一部地域を除いて、その道のりは半ばであるといえる。阻害要因としては地方自治体の力量不足や、地域関係者の認識や連携の欠如などが指摘できるが、社会的背景や当事者の意識からの防災対策へのニーズは少なくないといえる。つまり、防災分野においても、当事者の防災に対する意識の向上に加え、地域の主体や自治体との協働をすすめることで、福祉コミュニティが形成されていく可能性は高いことが考察できた。

#### 5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計1件)

古山周太郎, 避難行動要支援者対策における個別計画への地方自治体の関わりの実態と課題 東北地方の地方自治体を対象とした実態調査から, 日本の地域福祉, 査読有, 31号, 2018年, p75-86

〔学会発表〕(計3件)

古山周太郎, 障害者の個別避難支援計画に向けた策定プロセス及び計画内容についての考察, 地域福祉学会(静岡福祉大学), 2018年6月

Shutaro Koyama, Community-based Disaster Risk Reduction Activities for People with Disabilities in Japan, 33rd Annual Pacific Rim International Conference on Disability and Diversity, 2017年10月

古山周太郎, 東日本大震災の被災沿岸域における小規模な障害福祉サービス事業所の復興プロセス, 日本社会福祉学会(佛教大学), 2016年9月

## 6. 研究組織

### (1) 研究代表者

古山 周太郎 (KOYAMA, Shutaro)

東北工業大学・ライフデザイン学部・准教授

研究者番号: 80530576