

令和 2 年 9 月 9 日現在

機関番号：37402

研究種目：挑戦的研究（萌芽）

研究期間：2017～2019

課題番号：17K18598

研究課題名（和文）大規模地震下緊急時支援とインクルーシブな避難所の設置・運営・収束の経験と意義

研究課題名（英文）Experience and its implications of the installation, management and closure of the inclusive shelter under a catastrophic disaster

研究代表者

花田 昌宜（花田昌宣）（Hanada, Masanori）

熊本学園大学・社会福祉学部・教授

研究者番号：30271456

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 4,900,000円

研究成果の概要（和文）：大規模地震災害下における被災者の避難者支援体制について、2016年4月の熊本地震の事例を検証し、課題を整理することを趣旨として、地域の障害者を積極的に受け入れ、インクルーシブな避難所運営を行った熊本学園大学の事例の評価を、避難所システムを成立させた当事者による内部観察として行い、学際的な研究組織のもとに多面的な調査研究・検証を行った。

障害者や高齢者の地域生活の脱施設化という流れの中で、災害時に福祉施設への入所対応を求め、避難所自身が「施設化」する傾向を実証的に検証できた。今後の被災者支援のあり方についての提言につなげる方向性を明確にできた。

研究成果の学術的意義や社会的意義

災害避難所に関する実践的研究が少ない中、2016年4月の熊本地震の際、避難所運営に直接当たった研究者たちによる調査研究であり、内部観察というべき研究手法に基づき調査研究を実施した。詳細なクロノロジーやメモ類に至るまでの運営にかかる資料、研究会を通じた当事者の記録などを収集整理できた。

東日本大震災の経験に学ぶ調査、2018年九州北部豪雨の現地調査、さらに近未来に大規模災害が予想される高知市調査とあわせて熊本地震の避難所運営の意義と特徴を明確にでき、今後の災害への教訓を提示し得るものと考えられる。

研究成果の概要（英文）：Regarding the support system for evacuees and sufferers under a large-scale earthquake disaster, we verified the case of the Kumamoto Earthquake in April 2016 and arranged shelter's conditions, and actively accepted people with disabilities in the area. We evaluated the case of Kumamoto Gakuen University, which operated an shelter, as an internal observation by the parties who established and managed the evacuation system, and conducted multifaceted research and verification under a multidisciplinary research organization. In the trend of deinstitutionalization of community life for people with disabilities and the elderly, we have been empirically verifying the tendency of evacuation shelters to become "institutionalized" in response to admission to welfare facilities in the event of a disaster. We have clarified the direction that will lead to recommendations regarding future support for victims.

研究分野：社会科学

キーワード：大規模地震 避難所 災害 障害者 合理的配慮 内部観察 オーラルデータ

## 1. 研究開始当初の背景

本研究に加わる研究者は、熊本学園大学社会福祉学部あるいは熊本学園大学水俣学研究センターに所属し、社会福祉学あるいは社会災害としての水俣病研究に従事するとともに研究交流を密にしてきた。2016年4月に起きた熊本地震においては、被災した大学キャンパス内で、避難所運営に従事し、750名を超える避難住民の一般避難所で、障害者や介助を必要とする高齢者に避難場所を提供しインクルーシブな避難空間を創出した。これは、メディアに大きく取り上げられたばかりではなく、訪問した災害支援NPOなどの関係者や政府・行政関係者（文科省、内閣官房、熊本市）から高く評価された。災害研究者からは「熊本学園モデル」として記録を整理し、その意味を検証するようアドバイスを受けた。そこで、避難所を実際に担った大学研究者を主体として、緊急に記録を整理し今後の教訓とすべき課題の提示を構想したものである。

## 2. 研究の目的

2016年4月14日-16日の熊本地震において、熊本学園大学は発災直後、自主避難所を開設、750名の地域の避難者を受入れ、その中に障害者のエリアを設置し60名の障害者も含めたインクルーシブな避難所運営を行った。これは、従来の様々な大規模災害において課題とされながら実施されてこなかった画期的な取り組みとして高い評価を受けている。

一方、大学の施設設備だけではなく、学生をはじめ人的資源もまた最大限活用され、外部からの支援者および近隣の医療機関や福祉関係者の協力も得た。それによって、医療・介護の体制による衛生環境や健康保持、物資の確保、食事提供体制をはじめ避難住民の24時間支援体制を独自に築いた。また、避難所の閉鎖にいたる過程では、避難者との個別対応を繰り返したうえでの生活支援（住居の片付け、転居の手伝いなど）や行き先（自宅帰還、新住居）の確保支援を行い、最後の避難者の次のステップへの移行が確定するまで45日間運営した。

このような独自の経験を、避難所運営を担った研究者たちが検証し、可能となった条件や社会的環境を明確にし、今後への教訓を提示することを目的とする。

## 3. 研究の方法

### (1) 熊本学園大学の避難所運営の取組の検証

大学避難所の経過を、人、モノ、組織、情報の観点から、一片のメモまで含む記録およびオーラルデータを整理するとともに、避難者の調査を行う。「避難所」「福祉避難所」「要配慮者」等といった用語は、緊急災害下で無意識的に用いられたが、災害救助法に基づき、内閣府のガイドラインや自治体によって設置、運営等が定められているもの、実際の災害下では、立地、災害の状態、人材や設備等によって、多様である。先進事例の検討とそれを可能にした条件を検証することによって、今後の大規模地震災害の緊急時避難に関する課題を示す。

### (2) 同時期の熊本地震下における種々の避難所の運営実態の明確化

熊本市内の同規模の避難所および熊本市の近郊の益城町の避難所を対象に、運営者、関係

者へのヒアリング及び行政機関、外部支援団体への聞き取りを実施し、熊本学園大学避難所の特質を明確にする。また、「福祉避難所」がどのように機能したかを明確にする。熊本地震下では、県下に千カ所近く設けられた福祉避難所は、受入れ人数やマッチングの観点からうまく機能しなかったといわれる。それらの検証を踏まえて、一般の避難所運営の一環として障害者や介助の必要な高齢者を受入れる体制を構築していた熊本学園大学のケースの挑戦の意味が検証可能となる。

(3) 大学としての組織体制、学生ボランティアの体制とその経験のヒアリング、及びその後の経過について記録の整理とヒアリング

記録については、掲示物や会議資料、行政からの通知文などは運営者の判断ですべて残すようにしていた。それらが本調査の基礎資料となる。

(4) 避難住民への調査、ヒアリングとフォロー

地元の自治会と連携して、地域住民への発災直後の避難行動、その際の問題点や課題についてのアンケート調査を行う。その中で、熊本学園大学への避難住民には、避難体験についての設問を設定、二次的調査として面談調査を実施して、避難所生活の課題やその後の生活状況を明らかにし、発災直後の緊急時対応が持つ意味を明らかにする。

(5) DMAT、JMAT、DPAT、DCAT、JRATをはじめ、緊急時支援組織の巡回訪問があったが、その有効性の検証。担当団体や担当者へのヒアリングを行う。

(6) 外部支援 NPO の活動の記録と有効性の検証および自治体など行政組織との連携の検証

#### 4. 研究の成果

本研究では、内部観察という研究主体と研究方法、避難所という制度への批判的検証の視点を研究の柱とし、研究代表者や分担者の専門性、連携研究者を活かしグループ間または他大学や機関と綿密な情報共有や研究会を行い、相次ぐ大規模災害を受けながらも臨機応変かつ弾力性のある研究活動を推進した。

(1) 避難所に関する資料整理と収集

熊本学園大学における避難所の運営にあたり残された災害関連資料を基礎資料とし、これを入力・整理・目録化した。災害関連資料の主なものは、①本学避難所の避難者へのヒアリング調査記録、②本学避難所での健康医療班のケース記録、③本学避難所常駐の市役所担当の記録、④相談内容を支援につなげるための検討会での事例紹介、⑤避難所内掲示資料・行政からの通知など資料・写真資料・個人メモ・新聞記事・ニュース映像など資料形態は多岐にわたる。これらの記録の公開範囲は、熊本学園大学水俣学研究センターの倫理委員会で審査され、個人が特定できないよう加工し公開の準備を進めている。

(2) 内部観察

本学避難所の運営に携わった研究メンバーで研究会を開催し、記憶の再構築を図り、個々の経験の記憶が曖昧で事実確定のために種々のプロセス・ドキュメントによる補正を行

い、避難所の経時的変化と個々人の経験の事実確定を行った。このことが、避難者や被災者への面接調査とオーラルデータの収集に大きな示唆を与えた。また、本学避難所の特質を明確化するために、熊本市内の同規模避難所および近郊市町村の避難所運営者・関係者および行政機関へのヒアリング調査を実施し、発災時から避難所収束時までの、大学内及び学外からの支援に関する人の動き、組織の動きを模式化した。そのうえで、災害救助法に基づき避難所運営の設置・運営等が定められているものの、実際の災害下では運用の範囲・あり方・処遇など多様であることを明示した。このほか、大学としての組織体制、学生ボランティアの体制とその経験及びその後の経過についてヒアリングを実施し、内部観察を行った。

#### (3) 避難住民へのヒアリング調査とフォロー

地元の自治会と連携し、地域住民への発災直後の避難行動、その際の問題点や課題についてのアンケート調査用紙作成を十数回におよぶ研究会を通して準備した。そのうえで、本学の倫理委員会に申請したものの、正式に受理されたのかさえ回答がなく、承認、不承認、条件付承認という結論が出ないまま、申請書や研究計画書、調査票の修正が幾度も求められ研究期間中にアンケート調査実施にまで至らなかった。現在、災害ソーシャルワークを専門とする他大学の倫理委員会に申請準備中である。熊本においては、再び熊本豪雨災害を経験したものの、熊本地震での経験が活かされない避難所運営が行われているため、アンケート調査は本研究期間終了後も喫緊の課題として取り組む。

#### (4) 比較調査

東日本大震災での避難所での経験をヒアリングするため、仙台市役所被災者支援担当部局や南相馬市障害者支援事業所を訪問し、発災当時の実態ならびにその後の対応について調査し、本学避難所の事例と比較検討を行った。また、高知市をはじめ南海トラフ地震を想定した自治体の減災プロジェクトを視察し、障害者や高齢者の被災者支援のあり方について意見交換を行い、本調査結果の活かし方について検討を重ねた。

#### (5) 研究成果の発信

「熊本学園大学災害避難所研究プロジェクト」としてホームページを開設した (<http://www3.kumagaku.ac.jp/hinan/>)。本研究期間中の研究成果は、学会などで報告し、論文発表も行うとともに、ホームページ上で基礎資料などを公開するシステムを構築中である。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計5件（うち査読付論文 1件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 0件）

1. 著者名 黒木 邦弘 , 花田 昌宣 , 高木 亨 , 那須 久史	4. 巻 47
2. 論文標題 平成28年(2016)熊本地震と熊本学園大学避難所運営 : 避難所の方針と災害ソーシャルワーク実践の一考察	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 社会福祉研究所報	6. 最初と最後の頁 169-185
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 花田昌宣	4. 巻 9号
2. 論文標題 研究と実践をつなぐ新たな研究モードの創生：水俣学から熊本地震へ	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 Social Design Review	6. 最初と最後の頁 10-21
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 花田昌宣	4. 巻 45 (5)
2. 論文標題 インクルーシブな避難所と水俣学の経験 - 地域に根ざした学と社会運動	5. 発行年 2017年
3. 雑誌名 現代思想	6. 最初と最後の頁 96-104
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 中地重晴	4. 巻 72 (3)
2. 論文標題 熊本地震の被災地におけるアスベストの飛散防止と廃棄物処理の課題	5. 発行年 2017年
3. 雑誌名 労働の科学	6. 最初と最後の頁 20-25
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 東俊裕	4. 巻 354
2. 論文標題 被災地における障害者支援	5. 発行年 2017年
3. 雑誌名 ヒューマンライツ	6. 最初と最後の頁 10-15
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計6件 (うち招待講演 6件 / うち国際学会 1件)

1. 発表者名 黒木邦弘
2. 発表標題 (シンポジウム) 大規模災害における要配慮者への支援を考える
3. 学会等名 日本地域福祉学会第32回大会 (招待講演)
4. 発表年 2018年

1. 発表者名 花田昌宣
2. 発表標題 研究と実践をつなぐ新たな研究モードの創生：水俣学から熊本地震へ
3. 学会等名 社会デザイン学会 (招待講演)
4. 発表年 2017年

1. 発表者名 花田昌宣
2. 発表標題 大規模災害と社会連帯経済：東北と熊本の経験から
3. 学会等名 第7回日韓社会的企業セミナー (招待講演) (国際学会)
4. 発表年 2017年

1. 発表者名 黒木邦弘
2. 発表標題 福祉系大学によるインクルーシブな避難所運営 ～ ソーシャルワークの視点から ～
3. 学会等名 日本福祉大学減災連携・支援機構開設記念講演会（招待講演）
4. 発表年 2017年

1. 発表者名 黒木邦弘
2. 発表標題 災害時の基本的人権を考える ～ 大学教員・学生によるインクルーシブな避難所運営
3. 学会等名 関西福祉科学大学平成29年度人権講演会（招待講演）
4. 発表年 2018年

1. 発表者名 井上ゆかり
2. 発表標題 地域の縮図となる避難所で何が問われたか - 『熊本学園モデル』とよばれた45日間
3. 学会等名 第8回日本世代間交流学会（招待講演）
4. 発表年 2017年

〔図書〕 計2件

1. 著者名 花田昌宣	4. 発行年 2020年
2. 出版社 岩波書店	5. 総ページ数 96
3. 書名 岩波ブックレット	

1. 著者名 井上ゆかり	4. 発行年 2017年
2. 出版社 熊本日日新聞社	5. 総ページ数 169
3. 書名 平成28年度熊本地震大学避難所45日 障がい者を受け入れた熊本学園大学震災避難所運営の記録	

〔産業財産権〕

〔その他〕

熊本学園大学災害避難所研究プロジェクト <a href="http://www3.kumagaku.ac.jp/hinan/">http://www3.kumagaku.ac.jp/hinan/</a>
--

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
研究分担者	黒木 邦弘 (Kuroki Kunihiro) (60369832)	熊本学園大学・社会福祉学部・准教授  (37402)	
連携研究者	井上 ゆかり (INOUE Yukari) (10548564)	熊本学園大学・水俣学研究センター・研究員  (37402)	
連携研究者	田尻 雅美 (TAJIRI Masami) (70421336)	熊本学園大学・水俣学研究センター・研究員  (37402)	



## 6. 研究組織（つづき）

	氏名 (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
連携研究者	中地 重晴 (NAKACH Shigeharu)  (50586849)	熊本学園大学・社会福祉学部・教授  (37402)	
連携研究者	宮北 隆志 (MIYAKITA Takashi)  (50112404)	熊本学園大学・社会福祉学部・教授  (37402)	
連携研究者	和田 要 (WADA Kaname)  (60399764)	熊本学園大学・社会福祉学部・教授  (37402)	
連携研究者	東 俊裕 (HIGASHI Toshihiro)  (30461619)	熊本学園大学・社会福祉学部・教授  (37402)	
連携研究者	高木 亨 (TAKAGI Akira)  (20329014)	熊本学園大学・社会福祉学部・准教授  (37402)	