

機関番号：43807  
 研究種目：基盤研究 (C)  
 研究期間：2008 ～ 2010  
 課題番号：20530560  
 研究課題名 (和文) 多層的ネットワークによる災害時要援護者支援を目的とする災害福祉活動に関する研究  
 研究課題名 (英文) A Study of an Expert in Social Welfare Utilizing Multi-layering Area Network Systems for helping Vulnerable People to Disaster  
 研究代表者  
 江原 勝幸 (EBARA KATSUYUKI)  
 静岡県立大学短期大学部・准教授  
 研究者番号：40321351

## 研究成果の概要 (和文)：

災害時要援護者の支援は、発災直後の緊急避難期から復旧・復興生活期に至る長期の災害プロセスを念頭に、多層的なネットワークによる支援が求められるため、福祉医療系短期大学である本学を拠点に、地域住民主体の諸組織 (第 1 次ネットワーク)、地域包括支援センターや NPO などの組織 (第 2 次ネットワーク)、行政・社協や広域支援の組織 (第 3 次ネットワーク) の多層的ネットワーク・システムの方法についてインタビュー調査や学生との活動を通して明確化し、地域の要援護者支援を考える本学拠点の参加型地域防災研修・訓練を実施した。

## 研究成果の概要 (英文)：

Due to having needs of multi-layering area network systems for helping vulnerable people to disaster and keeping long-term relief from emergency evacuation to revival new life, I studied area network systems doing interview for several disaster help professionals/volunteers residents and making many disaster prevention tools with students at our college, and carried out the area disasters training and drill to intend community residents to help vulnerable people in Kojika area based on Shizuoka Junior College, training a nurse, dental hygienist, nursery nurse, social worker, and care worker, utilizing multi-layering network systems.

## 交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2008 年度	1,000,000	300,000	1,300,000
2009 年度	1,000,000	300,000	1,300,000
2010 年度	1,200,000	360,000	1,560,000
年度			
年度			
総計	3,200,000	960,000	4,160,000

研究分野：社会福祉

科研費の分科・細目：地域福祉

キーワード：災害福祉、多層的ネットワーク、地域防災

## 1. 研究開始当初の背景

(1) 「災害医療」や「災害看護」などが養成教育カリキュラムに組み込まれ、医療・看護などの保健医療の専門分野では災害時の支援活動について研究及び実践が進んでいるが、保育士や介護福祉士など社会福祉の専門職が被災地で支援する「災害福祉」はその教育や研究が進まず、災害時の支援活動についての学術的な検証も遅れている。

(2) 阪神・淡路大震災以降、災害時に学生の災害ボランティア活動は活発に行われるており、民生委員・児童委員やケママネジャーなどの福祉専門職・住民ボランティアが災害時に安否確認や生活支援に活躍した例もあるが、福祉の専門性活用を含めた災害福祉活動の理論的・体系的な研究や実践は進んでいない。

(3) 研究代表者は、高齢者虐待問題において多層的な地域ネットワーク支援について研究・実践を行っており、地域で専門職が横につながるネットワーク活動に参加している中で、保健医療福祉系の短期大学の多元的なネットワーク・システムの拠点化とその具体的な方法提示は、地域での共助による災害時要援護者の支援モデル的な取り組みとなる。

## 2. 研究の目的

(1) 災害被災地で実際に活躍した専門職や地域防災において先駆的に活動する住民ボランティアなどへのインタビュー調査を通して、大規模災害に対する福祉マンパワーの役割や役割を明らかにし、人材活用の課題等を明確化する。

(2) 本学のある静岡市駿河区で福祉専門職等が分野を超えて連携する福祉ネットワークの研究活動を通して、災害過程を踏まえた地域の要援護者への災害福祉活動の方法や課題を明らかにし、本学周辺地域の多層的ネットワーク・システムの構築を具体的に進める。

(3) 本学を拠点とする地域防災において、地域住民・自主防災組織等と連携し、災害時に機能する見守り活動や緊急援助・生活支援を担う第1次ネットワークについて考察し、小鹿地区においてその住民支援ネットワーク構築を具体化する。

(4) 本学を拠点とする地域防災において、保健・医療・福祉関連の専門職組織等と連携し、災害時に機能する専門的支援活動を担う第2次ネットワークについて考察し、小鹿地区において機能するその専門支援ネットワ

ーク構築を具体化する。

(5) 本学を拠点とする地域防災において、行政機関や関連団体等と連携し、災害時に機能する公的・広域的支援を促進するための第3次ネットワークについて考察し、小鹿地区において機能するその公的・広域的支援ネットワーク構築を具体化する。

(6) 福祉マンパワーが活躍する本学拠点の多層的な地域防災ネットワーク・システム構築を目指し、①地域住民を対象とする地域防災講座等の開催による地域防災啓発・教育活動の実施、②本学学生による要援護者が用意・理解しやすい防災グッズ・啓発パネルの作成による地域防災活動等の促進、③多層的なネットワーク支援方法等を具体的に検証する地域住民、専門職、社協・行政などとの連携・協働に基づく本学での参加型要援護者地域防災研修・訓練の実施。

## 3. 研究の方法

(1) 多層的なネットワーク・システムの構築及び災害福祉活動の考察について、神戸市各区・淡路市北淡町、輪島市門前地区、仙台市・石巻市などを訪れ、被災地などの支援機関等を訪問し、その代表者にインタビュー調査を実施した。

(2) 静岡市駿河区福祉ネットワークの主要研究テーマとして災害時要援護者支援を取り上げ、地域でのネットワーク支援の方法や課題を明確化した。その中で、福祉ネットワーク活動メンバーの日頃の業務などで関係性を活かした小鹿地区の要援護者支援の支援ネットワークを構築した。

(3) 第1次ネットワークの構築及び災害福祉活動の検証について、小地域で活躍する民生委員児童委員、自治会・町内会・自主防災組織、地区社会福祉協議会などの代表者等へのインタビュー調査を実施し、現状及び課題を明確化するとともに第1次ネットワーク構築の具体化を進めた。

(4) 第2次ネットワークの構築及び災害福祉活動の検証について、駿河区地域において保健・医療・福祉分野で活躍する駿河区福祉ネットワーク、小鹿豊田地域包括支援センター、静岡市社会福祉協議会駿河区地域福祉推進センターなどの代表者等へのインタビュー調査を実施し、現状及び課題を明確化するとともに第2次ネットワーク構築の具体化を進めた。

(5) 第3次ネットワークの構築及び災害福祉活動の検証について、静岡市駿河区、静岡

市社会福祉協議会、静岡市障害者協会、災害ボランティアネットワーク静岡及び清水、災害福祉広域ネットワーク・サンダーバードなどの代表者等へのインタビュー調査を実施し、現状及び課題を明確化するとともに第3次ネットワーク構築の具体化を進めた。

(5) ①本学周辺地域の住民を対象とした災害支援を研究テーマにする本学教員による地域防災講座の実施及び研究代表者による住民対象の要援護者地域支援の講座の実施、②携帯電話災害伝言ダイヤルのマニュアル、緊急地震速報パンフレット、地震防災対策啓発パネルなどの作成やそれらを活用した地域ふくしフェスタの参加、③本学学生・教員、地域関係団体、行政を含め、地域住民と共に障害者等の要援護者が参加する本学体育館を会場とする一泊二日の参加型宿泊防災研修・訓練を実施した。

#### 4. 研究成果

(1) 地域防災の出発点であり、災害時の活動・生活の基盤である地域住民個人及び要援護者自身の「自助」の必要性やその対策が明らかになった。災害時に被災者や負傷者などをなるべく出さないための啓発や教育は行政を中心に行われているが、効果的・計画的な準備は不十分である。2009. 8. 11. に駿河湾を震源とする震度5弱程度の地震が発生した際にも、怪我の原因では、地震に驚いて怪我をする者が3割、落下物が2割、割れたガラス・食器が2割弱おり、怪我人の4割以上は65歳以上の高齢者であった。家庭内の安全対策を十分におこなっていれば防げた被害であり、地域住民個々の自助意識や行動は低いことを表している。大規模災害時には地域住民が近隣の要援護者の安否確認、救急・救護、移送などを行う「共助」活動が期待されているが、そのためには自分自身が怪我などを負わずにいるための個人宅での防災対策が問われてくる。家屋の補強、寝室等の家具固定、非常持ち出し品・備蓄品の分散配置、安否確認の方法の家族内共有化など、各自の防災対策が不十分であることが明らかになった。特に、日常生活の継続などで十分な支援を得られていない障害者など、災害時要援護者自身の災害時自助意識や防災対応の意識は低く、ほとんど行われていないケースも珍しくないことが明らかになった。障害者個人や小規模作業所・通所施設等などの地域防災訓練の参加率も低い。福祉サービスなどを利用せず地域で孤立する要援護者の把握や支援に大きな課題を残していることが明確化された。今後、個人や家族の自助意識を高める防災啓発・教育を地域で進めるとともに、東日本大震災において要援護者（及び地域住民）の命を守り、生活をつないだ効果的な「自助」活

動を検証する必要がある。

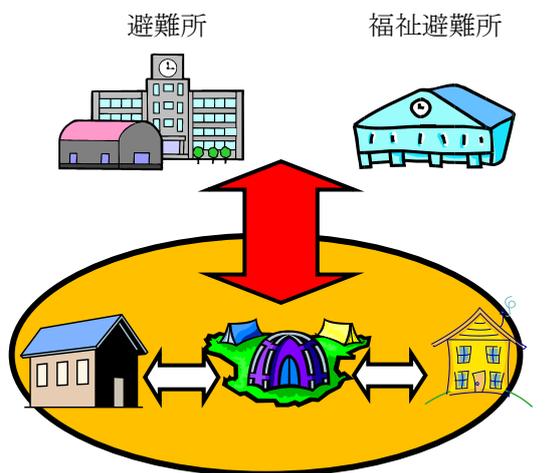
(2) 地域防災の要であり、災害時要援護者支援の根幹をなす地域住民による「共助」の必要性やそれを促進する日頃の活動・意識・関係の重要性が明らかになった。自主防災組織は自治会・町内会役員が兼務して、この地域においては100%の組織率がある。しかし、役員の高齢化や若年層の活動不参加など、この地域においても活動内容が定例化し、災害時支援の実行性に問題がみられた。地域の民生委員・児童委員協議会も高齢者の実態把握などで活動したが、具体的な要援護者支援の方法を検討・準備していない。知己社会協議会においてもS型デイサービスの実施が中心であり、地域の様々な福祉課題に対応できていないことが関係者インタビュー調査により明らかになった。しかし、この地域や周辺地域において、大規模災害時初期には公的支援は期待できないことを理解し、防災訓練や地域活動を効果的に実施している組織等もあることが現地調査により明らかになった。駿河区中吉田地区町内会の地域防災訓練、焼津市豊田第10自治会の総合防災訓練、西豊田学区民生委員・児童委員協議会の地域防災活動などの視察及び代表者インタビューや文献調査を通して、組織リーダーのリーダーシップが災害時には特に問われること明確化した。状況に即した的確なリーダーシップを取れる人材を小地域でいかに育成していくのが課題である。また、そのリーダーシップが発揮され、その組織体を中核とする地域住民が期待される共助活動を大規模災害時に確実にを行うためには、普段の活動のあり方が問われてくる。被災という不確実な状況の中で求められる多様な活動を迅速に行うには、災害時のことだけを想定したイベント的な準備・対策ではなく、普段の活動や関係性の延長線に支援の軸を置く取り組みが有効である。地域で暮らす障害者などの要援護者が住民組織と普段からつながっていないことも明らかになり、小地域の顔の見える中で日頃の関係性を構築していく方法や仕組みを考察していかなければならない。福祉サービスや各種支援団体等の支援の手から漏れてしまっている（又は自らつながりを求めない）要援護者といかに接点を持ち、どのように関わりを保っていけるかが地域防災における共助の大きな課題である。今後、普段の生活における地域住民の支え合いの仕組みやそれを促す住民組織等の防災活動を織り込んだ日常的な活動展開を地域で「創り」あげていく住民主体のコミュニティケアの推進を検証していくとともに、東日本大震災において、住民主体で要援護者の避難行動や生活支援を行った地域での効果的な「共助」を考察する必要がある。

(3) 静岡県東海地震第3次被害想定において、小鹿地区の大半が延焼被害や損壊・液状化家屋被害を被ることが予想されている。が、東海地震・東南海地震・南海地震が連動する巨大地震の危険性が指摘されている中で、広域的な大規模な被害により消防、警察、行政などの公的な支援の手が迅速に各地に届くことは期待できない。電気、水道、ガス、通信などのライフラインが寸断され、道路や鉄道などの交通機関、病院や診療所などの医療機関、商店やスーパーなどの食品購入などが機能不全となり、普段の生活を支えている基盤が破壊されてしまうことを想定した事前対策を考察しなければならず、発災から数日間は都市部であってもまったく公的な支援や外部からの支援が得られないことを前提とした自助や共助が求められている。2009.8.11の駿河湾を震源とする地震において牧之原市で東名高速道路の一部が崩落した。東京圏と近畿圏を結ぶ交通・物流の大動脈である東名高速道路が復旧のため一時期寸断されたため、代替となった国道1号線及び国道150号線は大渋滞となり、商業や生活に大きな影響を与えた。道路に限らず東海地震では各地で様々な生活基盤が破壊され、ライフラインは寸断されることを考えると、日常生活を送る上でも不安定な基盤の上に立って暮らしている要援護者により負担がかかることがインタビュー調査や文献調査で明らかになった。自宅が損壊したにもかかわらず避難所での集団生活が困難な障害児とその家族は不安定な自宅生活を送らざるを得ない。避難所には段差や階段などがあり、仮設トイレを使えない身体障害者、プライバシーの確保できずストマの使用がはばかれる内部障害者、安否情報や生活情報が掲示されるだけの避難所で情報が得られない視覚障害者、配給物資のアナウンスなどを聞くことができずに食事や物資を得ることが困難な聴覚障害者、トイレに行くことが難儀のために水分摂取を控え、脱水症状や血栓などのリスクを高める高齢者など、要援護者の避難所生活の課題は山積している。ライフラインの不通、行政・生活サービスの遮断、公助の支援体制の遅れなどに対する広域的第3次ネットワークの有効性についても考察したが、被災地に入ることが困難であればその役割や機能は十分に発揮できないことも明らかになった。

また、要援護者支援対策の一つとして、国は福祉避難所設置・運営のガイドラインを示し、地方自治体にその事前準備を求めている。しかし、行政の福祉避難所の設置状況は全国的に低い現状がある。静岡市は高齢者福祉施設や障害者施設等と協定を結び、福祉避難所の準備を進んでいる先進的な自治体である

が、その協定には受け入れ人数や具体的な方法などの内容等が示されていないことが現地調査によって明らかになった。公的な福祉避難所での要援護者支援は、災害時には受け入れや運営を巡って混乱が起きることが予想される協定であること、行政・協定施設も被災する中で迅速な設置が難しいこと、設置数が限られていること、設置場所が偏在していること、障害・高齢・児童・妊娠などの要援護者の抱える状況や多様なニーズに対応することが支援者の確保や物資の入手が大規模災害で難しいことなどの問題点が明らかになった。本研究の多層的なネットワーク・システム構築を進め、最終的に本学拠点の住民主体の要援護者参加型地域防災訓練が実現できたが、この3か年の本研究成果及びその研究活動プロセスにおける関係機関や住民組織等との関係を活かして、より有効な自助と共助による災害福祉コミュニティの創造を目指していく。要援護者の避難生活期の生活困難性に着目し、小地域で迅速・柔軟に要援護者が住み慣れた地域で生活を継続する仕組みとして、「小地域福祉避難所」、「福祉避難テント村」、「避難所機能を持つコミュニティ・カフェ」構想について小鹿地区をベースに具体化していく。さらに、東日本大震災において、行政や社協などが被災した状況で展開された関連機関の広域支援や全国NPO組織等との連携などの現状や課題から公助や広域支援などの第3次ネットワークのあり方を検証する必要がある。

#### 小地域要援護者避難生活支援モデル



- |        |      |           |
|--------|------|-----------|
| 小地域避難所 | テント村 | コミュニティカフェ |
| ・集会所   | ・公園  | +福祉避難所    |
| ・公民館   | ・空き地 |           |
| ・児童館   | ・駐車場 |           |

## 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔その他〕すべて研究代表者

- ① (報告書)「平成 22 年度研究報告書：多層的ネットワークによる災害時要援護者支援を目的とする災害福祉活動に関する研究」  
2011. 3. 23.
- ② (講演)「今、地域が抱える地域課題：地域防災と地区社会福祉協議会活動」、静岡市駿河区地区社協会長・企画運営委員長合同研修会(八幡四川飯店&ガーデンズ)、静岡市社会福祉協議会駿河区地域福祉推進センター、  
2011. 2. 25.
- ③ (講演)「災害時要援護者支援のあり方」、災害時の要援護者支援を考える宿泊型防災訓練(静岡県立大学短期大学部)、静岡市障害者協会、2011. 2. 11.
- ④ (講演)「地域における災害時要援護者支援を考える」支えあり夢づくり人づくり交流会(サンウェルぬまづ)、沼津市社会福祉協議会、2011. 11. 8.
- ⑤ (講演)「避難生活における要介護者支援」、静岡県ふじのくに防災士養成講座(静岡県立大学)、静岡県危機管理部、2010. 9. 27.
- ⑥ (ラジオ放送)「災害時要援護者の支援」、地震ひとことボイス、NHK 静岡放送局、  
2010. 5-2010. 10 放送
- ⑦ (報告書)「平成 21 年度研究報告書：多層的ネットワークによる災害時要援護者支援を目的とする災害福祉活動に関する研究」  
2010. 3. 16.
- ⑧ (講演)「地域における災害時要援護者支援」及び「シナリオに基づくワークショップ」、平成 21 年度静岡県地域防災力今日か人材育成研修：自主防災組織関係者研修実践コース(静岡県地震防災センター)、静岡県危機管理室、2010. 2. 26.
- ⑨ (講演)「地域における災害時要援護者の支援を考える」、しずおか防災地域連携第 21 回土曜セミナー：防災公開講座(静岡県防災センター)、静岡防災コンソーシアム、  
2009. 11. 28.
- ⑩ (報告書)「平成 20 年度研究報告書：多層的ネットワークによる災害時要援護者支援を目的とする災害福祉活動に関する研究」  
2009. 3. 16.
- ⑪ (講演)「避難生活における要介護者支援」、静岡県防災士養成講座(静岡県地震防災センター)、静岡県防災局、2008. 9. 30.
- ⑫ (講演)「いざという時に助け合える地域を目指して～地域の高齢者や障害者、本当に大丈夫ですか～」、静岡県立大学短期大学部地域防災懇話会(静岡県立大学短期大学部)、静岡県立大学短期大学部、2008. 8. 20.

## 6. 研究組織

### (1) 研究代表者

江原 勝幸 (EBARA KATSUYUKI)  
静岡県立大学短期大学部・准教授  
研究者番号：40321351

### (2) 研究分担者

( )

研究者番号：

### (3) 連携研究者

( )

研究者番号：