

課題設定による先導的人文学・社会科学研究推進事業
(実社会対応プログラム)

研究成果報告書

「高齢者施設等の地域への社会的・福祉的防災復興資源としての役割に
関する研究」

研究代表者： 大塚毅彦

(明石工業高等専門学校 建築学科 教授)

研究期間： 平成25年度～27年度

1. 研究基本情報

課題(研究領域)名	『課題設定による先導的人文学・社会科学研究推進事業』(実社会対応プログラム)
研究テーマ名	高齢者施設等の地域への社会的・福祉的防災復興資源としての役割に関する研究
責任機関名	独立行政法人国立高等専門学校機構 明石工業高等専門学校
研究代表者(氏名・所属部署・役職)	大塚毅彦 建築学科・教授
研究期間	平成25年度 ～ 平成27年度
委託費	平成25年度 2,400,000円
	平成26年度 5,000,000円
	平成27年度 2,575,000円

2. 研究の目的

本研究は、災害発生時における災害弱者の避難について、平常時の福祉・生活関連、居住関連施設整備との在り方との関係性に総合的に着目し、被災地での先進事例調査を行いつつ、新たな避難所整備のあり方や事前復興のあり方、災害関連死を減らす研究を行った。

生活関連・高齢者施設には「目的機能」と「空間的・社会的属性」がある。従来の都市・土地利用計画は、目的機能の実現のみを目指し、属性に注意を払うことは少なかった。日常的には災害時の避難所としては考えられていないものの、災害時に避難所として機能していることが多かったという事実がある。町のなかに居住性の良い各種の生活環境施設、福祉施設等のネットワークが存在することが防災の基礎をつくっているのではないかと思われる。

災害復興に関わる実務家と研究者の協働研究により、相互のコミュニケーションにより新たな視点と研究課題の発見、社会や実務者への成果の具体的還元のあり方、政策への提言をおこなうことが重要である。

そこで、本研究の目的は、

- ① 「福祉避難所」の実態調査を通じて、福祉避難所の問題点と備えるべき条件を明らかにする。
- ② 高齢者福祉施設に地域社会において日常的に、また災害時に果たしている役割を実態調査し、福祉施設は地域住民にとっての広義の防災資源であることを解明する。
- ③ 「見なし仮設」について、それが福祉資源として望ましい居住条件を実現する施策の基礎資料とする。
- ④ 日常の福祉関連施設、生活関連施設、良質の居住施設等の他、地域社会を構成している諸種の要因 — 目に見えないコミュニティ、社寺と祭り、自然、見慣れた風景その他が「防災・福祉資源」であることを、国内外の各被災地調査を通じて包括的に明らかにし、「福祉都市計画」の原理確立に寄与する。

一方、当該領域の研究の課題としては、

- ① 研究者・実務者にとって、専門領域の細分化、深化によって、相互の通訳が難しく全体性な視点からの鳥瞰できる視点が難しい状況にある。
- ② 境界領域との連携が必ずしもうまくいっていない。
- ③ 地域社会をフィールドとする実務者の現場での様々な知見や経験は日々の多忙な業務の中で後回しとなりがち、埋没しがちであり、研究者とつなぐチャンネルに乏しい。
- ④ 実務レベルで、被災地での成功・失敗経験が伝わっておらず、同じ過ちの繰り返しとなっている。研究者の研究テーマも個別化専門化しており、被災地者支援や具体的な地域社会の課題解決につながるテーマとなっているか？という懸念が指摘されている。

共生社会実現をめざす地域社会及び専門家の内発的活動を強化するための学術的実践のためには、建築計画・都市計画と保健・福祉(地域包括ケア)・医療分野やNPOや市民活動団体、多様なユーザー(当事者)などとの対

話と共創による学際的かつ、包括的な調査研究を進めて、地域社会に政策提言していくというスパイラルアップ型のアプローチが望まれている。

本研究テーマと類似する復興研究は、建築・都市計画分野のみならず、数多くみられる。しかし、研究テーマは細分化、専門分化し、ホリスティック(全体的)な視点からの研究は少ない。実務者と研究者が問題意識の共有と研究による政策提言はまだ不十分である。さらに、こうした情報は、学術・専門用語で記述されて、被災者・市民へのわかりやすい情報提供・共有・継承、市民からのフィードバックが十分ではない。特に、被災地・離島・施設の地域に及ぼす役割等を見て災害後の取り組みの経緯そのものが復興のポイントが無数に含まれていることに気がつく。しかし、現在の防災の教育等は災害後の取組み等が十分に生かされておらず、被災地も復興すると、振り返りやその経緯を行うことも少なく、次に起こりうる災害に対し、伝承、教育に活かす取り組みも十分に行われていないのが現状である。当研究において、この経緯を生かす新たな災害時アプローチ方法を災害時アプローチ論として確立したいと考える。実務者が地域住民にこのアプローチ方法を行えるようなテキストを作成する必要がある。

本研究により、福祉避難所の問題点と備えるべき条件の明確化、高齢者・福祉施設は地域住民にとっての広義の防災資源であること、複線的な避難・仮設住宅施策、日常の福祉関連施設、生活関連施設、良質の居住施設等の他、地域社会を構成している諸種の要因 — 目に見えないコミュニティ、社寺と祭り、自然、見慣れた風景等が「防災・福祉資源」であることを、各被災地調査を通じて包括的に明らかになり、「福祉都市計画」の原理確立に寄与すると思われる。日常の福祉関連施設、生活関連施設、良質の居住施設等の他、地域社会を構成している諸種の要因 — 目に見えないコミュニティ、社寺と祭り、自然、見慣れた風景その他が「防災・福祉資源」であることを、各被災地調査を通じて包括的に明らかにし、「福祉都市計画」の原理確立に寄与する研究の視座は本研究の独自の視点であると思われる。

3. 研究の概要

研究は国内外の被災地と離島、施設等を調査対象とし、被災当事者、支援者、復興のキーパーソンへのヒアリング訪問調査等を行った(奥尻島、玄界島、沖家室島、岩手県陸前高田市、南三陸町、宮城県石巻市、東松島市、長岡市(旧山古志村)、川口町、能登、大連(中国)等)。具体的には以下の研究・調査を実施した。

- (1) 2次避難所・福祉避難所の実態調査
 - ・陸前高田市、石巻市、南三陸町調査・兵庫県東播磨地域の福祉避難所の実態調査
- (2) 老人福祉施設 あしや喜楽苑の地域貢献と課題 — 福祉的防災復興資源としての複合的役割—
- (3) 災害と離島の暮らしと居住復興資源
 - ・奥尻島の震災復興調査・沖家室島での寺を中心とした居住資源調査 ・宮古島の居住福祉資源調査
 - ・玄界島の住民主体の復興における地域防災資源調査 ・阪神淡路大震災での復興調査(淡路島)
- (4) 地域のコミュニティ施設の社会貢献
 - ・地域防災資源として地域のボランティア寄合所が果たす役割(大分県中津市沖代スズメの家)
 - ・宇和島、高知県梶原での高齢者合宿施設を視察、ヒアリング『森の巣箱』(高知県津野町)及び『宇和島病院』
 - ・新潟中越地震における復興調査(平成26年11月)元山古志村、川口町の職員や住民を中心に、山古志村での全村避難のプロセスと教訓について、ヒアリングを実施。
 - ・NPO(特定非営利活動法人 全国コミュニティライフサポートセンター(仙台市))でのヒアリング調査『指定避難所以外に避難してきた被災者調査(宮城県内)』

(1) 2次避難所・福祉避難所の実態調査

兵庫県東播磨地域、宮城県内の仮設住宅支援員・ボランティア支援者、CLC(コミュニティライフサポートセンター等)を通じた避難所の実態調査

東日本大震災以後、兵庫県東播磨地域でも、全ての市町が福祉避難所を指定し、各自治体独自の福祉避難所に関するガイドライン作成に意欲を見せており、ある程度の進展はみられた。一方、各福祉避難所の収容人数や行政と民間施設の間で明確な取り決めが成されておらず、ガイドラインの策定や要援護者の個別支援計画策定など自治体間の格差も大きい。現状では福祉避難所としての整備や機能を十分に果たせているとはいえない状況であった。

○『全戸訪問による被災者ニーズの把握 ～東松島市社会福祉協議会の取組みについて』

宮城県東松島市社会福祉協議会において、震災直後から現在に渡る被災者支援についてヒアリングを行った。同社協では、震災直後に福祉避難所、災害VCを立ち上げるとともに、在宅被災者支援活動として、宮城県社会福祉士会を中心に、福祉士会の会員、宮城県ケアマネージャー教会の会員、仙台弁護士会所属の会員が連携して訪問調査を行い、総合相談支援を行っている（平成23年度事業として1～3月に約1600世帯を対象に活動）。平成24年11月現在では、被災者サポートセンターとして、仮設住宅・公営住宅（見なし仮設）・民間賃貸住宅（見なし仮設）・浸水地域在宅被災者、計9028世帯を対象に被災者見守り・相談業務を行っている。被災直後は、ケアマネージャーの安否確認からスタートし、一週間～10日目には、要援護者の市外の福祉避難所への移送などを行っている。しかし、当初は福祉避難所がどこにあるかも分からない状況であった。避難所には、小さい子どもや障害者の姿は少なく、避難所で居づらくなって、自宅や他の場所へ避難した人が多かったのではないかと。浸水地域の在宅被災者については、ゼンリン地図をもとに1軒ずつ全戸訪問し、約6,000世帯の状況・ニーズを把握している。その際、高齢者に関しては、ケアマネージャーが安否確認を行うことができたが、障害者については、組織的に対応できる部門がなかったことが課題としてあげられた。最初の一週間で、ケアマネージャーを中心に、全避難所を回ってトリアージを行い、必要な人は福祉施設へと移送した。

地区防災活動が盛んであった「矢本地区」では、避難所の運営を地域が自主的に行い、トリアージを保健部会が行い、周辺地域には訪問調査も行っていった。やはり、平時からの取り組みがないと、災害時には役に立たない。地域で誰もが安心して暮らしていくためには、どんな人でも相談できるような仕組みが必要であり、住民から上がってきた意見を行政につなぐコーディネーター役が重要となる。東松島市では、被災者自身が訪問支援員となって、戸別訪問・地域訪問、訪問記録のデータベース化を行っている。

福祉避難所に関しては、最大80名(3/12)が避難し、一般市民へ一般避難所への移動をお願いする状況であった。介護スタッフの人手不足に関しては、近隣の保育所や介護事業所からの応援体制を受けるなどし、4/9までの約一ヶ月間運営している。その中で、「一般避難所に食料や飲料水など物資の配布(支援)が優先され、福祉避難所が後回しになってしまった。事前に市と社協が支援協定を結び、運営や支援内容を決めておく必要がある(出典:2011.3.11東日本大震災の被災者支援活動～3年を振り返って～伝承、社会福祉法人東松島市社会福祉協議会発行)」といった課題も明らかとなった。また、高齢者に関しては、福祉施設を中心に福祉避難所として機能していたが、障害者への対応は十分でなかった(そもそもどこが福祉避難所かが告知されていなかった)。

○当事者から見た福祉避難所のあり方についての課題

視覚障害、聴覚障害、透析患者、オストメイト(人工肛門保有者、人工膀胱保有者)、車イスユーザーなどの障がいを持つ“要援護者”・当事者側としては、福祉避難所について、次のような意見が挙げられた。・自分の地域の福祉避難所がどこにあるか知らない。・要援護者同士、お互いの障害についてよく知らない。・福祉避難所は、<看護>(医療)、<介護>(高齢者支援)、<介助>(障害者支援)が必要であるが、これに対応したマンパワー(現状は、保健師1人配置)と設備が整備されていない。特に、難病患者は、福祉避難所では、ケア・生活ができない場合もあり、早急な医療施設につなぐ必要がある。避難所に避難できない障害者もいるため、在宅避難の可能性や地域に“準”福祉避難所的機能を有する施設を検討しておくべきである。現状では、福祉部門と都市計画・防災部門との連携がうまくいっていないことが課題である。

○仮設住宅から恒久住宅への転換

東日本大震災で被災された方への聴き取り調査のなかで、土地はあるが住宅再建が困難な人たちから、「仮設住宅を払い下げして貰いたいが、県が許可してくれない」という声が上がっていた。その理由として、仮設住宅の移設は、災害救助法の中にも記載がなく、宮城県では認められないとのことであった。そこで、住宅メーカーに仮設住宅を恒久住宅に使用することが可能であるかの聞き取りをしたところ、構造パネルは、一般のお客様に提供する物と同じものを使用しており、住宅設備は、設備メーカーから取っているので問題はありません。しかし、基礎はコンクリートブロックなどを利用した簡易基礎にしてあり、なにより国土交通省との取り決めで、仮設住宅として保証期間も短く設定しているとのことであった。すなわち聞き取り調査から、基礎などを除いては、概ね恒久住宅として対応は可能であると言うことがわかる。具体的な方法を上げるとすれば、仮設住宅の建設の工程において、一部屋ごとをユニット化して、各部屋を連結する方法が考えられる。ただし仮設住宅の基礎は、簡易基礎を使用するので、簡易基礎と部屋ユニットの連結を工夫して着脱を可能にしておく必要があるが、恒久住宅の建設予定地に基礎だけを施工しておき、仮設住宅の各部屋ユニットを繋いでいる連結を外して建設予定地に運搬し、恒久基礎と各部屋ユニットの強度を計算して接合する方法が考えられる。仮設住宅を恒久住宅にして暮らしたいという、東日本大震災で生まれた新たなニーズの背景にある、土地は所有しているが自己再建が困難な被災者の数は、超高齢化でかつ貧困格差が今なお広がっている社会状況のなか、益々増加することが予想される。この課題を満たし今後の災害時の復興に活かすためにも国は、仮設住宅を供給している各住宅メーカーと協議し、具体事例を参考にしてもらい仮設住宅から恒久住宅への転換にあたっての問題の洗い出しと、その打開策に向けた検討をするべきではないだろうか？仮設住宅を恒久住宅に転換することが実現すれば、個人負担の大幅な削減という課題解決は当然として、仮設の解体処分による資源の損失という観点に加えて、復興公営住宅の建設数の削減にも繋がり、国家財政の大幅な節減にもつながるはずである。自己再建を可能にすることは、地域コミュニティの分断を防ぐことにもつながり、地域住民の安定した暮らしを維持できるのである。国と都道府県は、この点を重要視して、災害援助法をはじめとする法律や条例の設定にお

ける仮設住宅に対する内容に関しては、地域の環境に合わせて、柔軟に対応できるようにしておかなければならない。

(2) 老人福祉施設 あしや喜楽苑の地域貢献と課題 — 福祉的防災復興資源としての複合的役割—
阪神淡路大震災時に老人ホームが果たした役割については、以下の5点を指摘できる。

① 震災時、兵庫県下、老人ホームが活躍した ②老人ホームを災害時の避難の拠点に ③地域密着型で高齢者の住まいを確保 ④福祉の基盤は住まい — 暮らしの寄りどころである ⑤建設は拠点施設のサテライト型が有効である

喜楽苑では、地域交流を行う場所として、施設内の地域交流スペースや施設内の広場等があり、日常的な様々な地域交流をしていることで、平常時には入居者・利用者の地域参加の促進や地域生活の継続性につながると考えられる。また災害発生時には顔の見える関係をつくることによって、安否確認等に役立っている。喜楽苑は社会福祉施設等の防災に対する取り組み、BCP(Business Continuity Plan:事業継続計画)にいち早く取り組み大災害・大震災等によって、通常業務の遂行が困難になる事態が発生した際に、事業の継続・復旧を速やかに遂行するための対応を行っている。社会福祉法人きらくえんのような社会福祉施設等を運営する事業者は、阪神淡路大震災のような大規模地震、それに伴う津波、台風等の自然災害や火災と言うような緊急事態に遭遇しても、入居者の安全を確保できるような防災対策が求められる。普段の避難訓練ではあらかじめ何が起こるかを認知しており、職員もおおむね想定したうえで訓練に臨むことができている。しかし実際に災害が発生すると、個々の職員がその場その場で対応を考えなければならず、効果的に対応するための指針となる災害対応マニュアルをより充実させる必要性が確認され、今後の課題等も見えてきた。地域住民も参加した上での防災訓練の内容・シナリオ策定、実施の過程の中で、災害時に地域といく喜楽苑がお互いにどのようなことが行えるのか確認もできる。今後も地域住民と連携して、何度も繰り返し行うことで、顔見知りの方も増えていき、声掛け等もやり易く、防災に対する備えがより充実したものになっていくと考えられる。また訓練に限らず、交流が普段の生活の中で重要だと改めて分かった、というような意見もあり、コミュニティの大切さというのは普段から関わりを持つことによって、災害時や何かがあった時に対応もでき、安心にもつながるといことが、このような意見からも指摘できる。他にも防災対策の推進として、いく喜楽苑(喜楽苑、けま喜楽苑でも)では家族会や地域住民との懇談を実施している。

災害時要援護者の避難場所として受け入れる際の問題点としては、「食料等の備蓄不足」「人材不足」「施設のスペース/場所」「職員の対応」「地域との関係」「その他」という6つのカテゴリーに分けることができた。現行の体制では施設外の被災者を受け入れるものとはなっていないことが明らかとなった。

(3) 災害と離島の暮らしと居住復興資源研究

災害を経験している離島での暮らしと居住復興支援のとの関係性について、奥尻島のケーススタディ、沖神室島のケーススタディ、宮古島のケーススタディ、玄界島のケーススタディを実施した。

(4) 地域のコミュニティ施設等の社会貢献

1. 福祉施設の防災施設的作用

輪島市門前町での避難施設の内訳は、公民館8、会館・集会所5、宿泊施設2、保育所2、小学校1、保健センター1、児童館1である。公民館、老人ホーム、保育所、ホテルなどは、個室、和室、厨房、介護士、保育士、ホテルマン、周辺住民の協力などを得ることができて居心地のよい避難場所となった。居住性のよくない小学校などからはなるべく早く他の施設に移すようにした。そして、これらの施設には「避難所」という掲示のものもあるが、日常的には災害時の避難所とは考えられていないものが多かった。街の中に各種生活観光・福祉施設等のネットワークの存在することが防災の基盤を作っていると言えることがわかった。

2. 公共的性格の施設

門前町の避難所が被災者の収容や職員の外部支援など被災者救済に多面的な役割を果たした背景には、名目や経営主体が変わっても実質的には公共性格の施設ということがあった。それがストレスの少ない安心できる避難生活、救援対策本部との連絡・調整、施設職員の災害対策への協力要請への対応などを可能にしたと思われる。もし、私立であればこのようなスムーズな対応は困難であった。

現在、日本社会のあらゆる分野で民営化が進んでいる。指定管理者制度はもとより、民と官で担う「新しい公共」、NPO、コミュニティビジネスなどなどの論議も盛んである。その役割もあろう。だが、門前町諸施設の公共性格が果たした「潜在的防災力」としての役割を見るとき、防災に限らない多面的な可能性のある存在として受け止めておくべきであろう。

3. ソフト面での地域資源が果たした役割

災害時に被災者を支えた地域資源が果たした役割とその後として、「東日本大震災復興支援から見てきたこと」についてのべる。被災後3年後に調査を行った結果、当時、町中に避難所が広がっていた。いたるところが福祉サービスの必要な避難所となったが、そこでは専門職が不足していた。ヘルパーの立場からは、以下の5点が重要である。①防災教育は防ぐことだけでなく、起きた後の支援にも備えるべき。②日頃のつながりは震災後にも発揮される。③生活、介護の知識も欠かせない。④福祉施設等は震災時頼りになる。地域に馴染んでおくことが大切である。⑤支援者もSOSを出すこと。

住民と協働の活動の中で看護職が果たせる役割については、以下の5点が指摘できる。

①医療職は「命」を守ろうとする信念が揺るがず、命を守る目的を明確に示すことができる。また、住民がどのような身体、精神状況であろうと医療職、看護職は受け入れることができる。さらに、住民活動のリーダーたちの苦悩も受け入れ、よき相談者なりうる。②さらにその状況を判断して必要な機関、人等につなぐ。そこには、危機予測も含まれる。また、住民全体に広く保健医療福祉の知識をつたえ実行力をつけることである。③地域活動で重要なのはともに行動することである。共に行動すると、地域の特性、生活状況、文化・伝統等が伺え、さらに住民の考え、弱み、強味、夢等が見えてくる。そして、医療職がともに一步を踏み出すことで、「もしもの時でも大丈夫。この場面は、思い切ってやってみよう！」と積極的な住民流の活動が実現し、大きな自信と次への意欲につながる。④明石市花園地区のボランティアリーダーが「われわれは何か異常がある人を見つけて早く紡ぐことが役割。続いたらまた新しい人を探しに行きましょう」という考えをメンバーに浸透させていった。そして、地域を走り回って何か異常がある人をいち早く、私たちに紡ぐことを行ったのである。私たちは紡がれた人をアセスメントしさらに必要な機関、サービスにつなぐ。そうすると、さらに連携はスムーズになってくる。住民、専門職、行政等がお互いの役割を知ることによって困難な課題に関しても解決が可能になってきた。⑤「防災は究極の命の見守り」とリーダーはいう。専門職はこのような考えを支持し、根拠を明らかにし、住民と夢を語るのである。また、住民活動を承認、賞賛することで「あの人が認めてくれた」と自信をつけて、さらに積極的な活動に繋がり、難しいと思われていた夢が実現可能なみんなの夢に変わってくる。このように住民活動をより身近なつづやきが聞こえる距離で承認していくことも我々の役割ではないかと考えている。

○被災地でのあらたな取り組みから見えてきたこと 一仮設住宅の支援員研修からの知見一

東日本大震災後、東北三県には仮設住宅やみなし住宅が建設され、孤独死防止や異常の早期発見の目的で名の仮設住宅支援員が緊急雇用で配置され毎日見守りを続けた。ここでは、被災者自身が支援者となった仮設住宅支援員の被災者支援から経験で得られた知見として、ヒアリング・アンケート結果から以下の4点が指摘できる。①被災者だからこそできる支援がある。人間の底力と知恵と優しさ。②市民としての経験力を生かす。③話して薄まる苦悩がある。ただ傾聴してくれる人が必要。④忘れかけた震災、消えようとする人のつながりが重要である。この数年間の仮設住宅支援員の心理的変化と仮設住宅入居者、およびみなし仮設住宅、一般住宅での被災者等の精神的変化等を見ながら ソフト面の災害時の早期の支援体制を確立したいと考える。緊急雇用での勤務体制ではあったが 同じ被災の苦しみを経験し乗り越えることを共有していくことは 互いの成長に必要な受容、伴走、モチベーションが生まれてきたと思う。被災者雇用がさらに復興だけでなく地域の発展に寄与していることは阪神淡路大震災の後にもたくさんあった。この時の経験が原点で信念となっている人がリーダーとなり、いまでもぶれずに地域活動に取り組んで各地で結果を出していることが明らかになっている。

実務者と研究者の協働の研究体制

研究代表者の大塚は、阪神淡路大震災時に仮設住宅の実態調査を行い、福祉・医療・居住関連サービスを包括的に実施しうることの重要性を指摘し、その後は災害弱者が主体となった避難行動、福祉避難所の在り方に検討を行っている。本研究の統括と研究の一部を担当した(「福祉避難所の調査」「あしや喜楽苑 4 施設(尼崎、芦屋、生野、けま)の地域貢献への実態調査」等)。

グループリーダーの早川は、居住福祉という概念をいち早く提唱し、阪神淡路大震災から現在に至るまで、防災・減災・復興の根本条件として基本的人権としての「居住の権利」を守ることを提唱し、様々な研究・調査を実践している。市民・研究者・実務者が参画する日本住宅会議を創設している。本チームでは以下の研究分担もおこなった。「ハード・ソフト面からの地域防災資源の調査と評価」、「非指定避難所が被災者救済に果たした役割に関する調査」等

研究分担者の市川、北川らは、社会福祉施設が震災発生時、被災者救援の最初の拠点となり多くの被災者の健康と命をまもり、その後の我が国初のケア付き仮設住宅を提唱している。新たな 24 時間見守りシステムや公営住宅での LSA が常駐するシルバーハウジング(芦屋市)などの我が国の数々の先駆的な実務実践と政策提言を行っている。本研究では、「あしや喜楽苑 4 施設(尼崎、芦屋、生野、けま)の地域貢献への実態調査」を担当した。

研究分担者の永坂は、兵庫県明石市において、阪神淡路大震災時の仮設住宅の被災者支援として、福祉・医療・住宅が連携したケアネットシステムの構築に関わり、安否確認・相談業務を行う仮設住宅連絡員による見守り体制をいち早く実施し、その後県下の仮設住宅・災害復興住宅の支援モデルに採用されている。そして、東日本大震災直後からボランティアで、各被災地(石巻市等)の現状調査・仮設住宅支援にかかわり、災害弱者と言われる高齢者、障害者の実態把握等を継続して行っている。本研究では、実務者と研究者をつなぐ重要な役割を果たし、藤江とともに研究成果を「漫画」を取り入れたわかりやすいブックレットの形で出版している。

研究分担者の藤江は、阪神淡路大震災から被災地での復興住宅研究を行い、近年では災害時要援護者の避難

研究について大阪市西淀川区を中心に西淀川区役所と連携して行っている。研究では、「非指定避難所が被災者救済に果たした役割に関する調査」「福祉避難所の調査」を担当している。

朝尾は、兵庫県下の 5000 件以上の障害・高齢者の住宅改修・福祉住宅の建設の現場経験を活かし、被災地でのボランティア支援を行っている。「福祉避難所の調査」や居住福祉資源調査に携わった。

研究分担者の李は、国内外の居住福祉資源研究を精力的に行っており、近年では長崎の戦災復興、長崎大水害の復興、中国の居住福祉資源調査を担当した。

黒田は、災害看護のエキスパートであり、福祉避難所、仮設住宅等の被災者のボランティア支援を精力的に行い、新たな福祉避難所のあり方について調査を進めていた(平成 26 年 9 月に死去された)。

こうした現場を踏まえた様々な分野の研究者・実務者の専門家との協働により、複眼的かつ包括的実践的な調査・研究活動を行った。

研究代表者	大塚 毅彦	国立明石工業高等専門学校 建築学科 教授(建築計画・都市計画)
分担者 プロジェクトリーダー	早川 和男	神戸大学名誉教授(建築計画・都市計画)
分担者:「実務者」	市川 禮子	社会福祉法人きらくえん 理事長(社会福祉)
分担者:「実務者」	永坂 美晴	望海地区在宅介護支援センターライフ 明海 センター長(地域包括ケア)
分担者:「実務者」	朝尾 浩康	NPOぱれっと理事長(被災者支援)
分担者:「実務者」	北川 一人	社会福祉法人きらくえん事務長(社会福祉)
分担者:「実務者」	藤江 徹	あおぞら財団事務長(地域計画)
分担者:「研究者」	李 桓	長崎総合科学大学建築学科准教授(建築計画・都市計画)
分担者:「実務者」	黒田裕子	(NPO法人阪神高齢者・障害者支援ネットワーク・理事長(災害看護)) (平成26年9月死去)

4. 研究成果及びそれがもたらす効果

平常時の生活環境、居住及び関連施設整備との在り方との関係性に着目し、地域社会を構成している諸種の要因や日常のコミュニティ、社寺と祭り、自然、見慣れた風景他が「防災・福祉資源」であることを包括的に捉えていくホリスティックなアプローチが、「持続可能な社会の構築」における人間存在の基本的基盤をあきらかにして「福祉都市計画」の原理確立に寄与することを実証的に明らかにしてきた。

被災者、実務者や当事者のヒアリングによって、未曾有の困難を乗り越えた「原動力」を明らかにした。従来行われている消防訓練や避難訓練等の防災訓練ではなく、住民が日頃から命の大切さを学び、知識と技術と信念を持って取り組むことこそが防災に強いまちづくりであることを示し住民力、地域力を向上させることを、地域(兵庫県明石市)でモデル的に取り組みを行った。

研究成果として、

- ・日常の生活・福祉施設が緊急時には防災施設となること。
- ・中越、東日本大震災から福祉避難所の問題点と備えるべき条件の明確化(医療支援、介護、介助の必要性)、
- ・高齢者・福祉施設は地域住民にとっての広義の防災資源であること、

・複線的な避難・仮設住宅施策の重要性、
・日常の福祉関連施設、生活関連施設、良質の居住施設等の他、地域社会を構成している諸種の要因 ― 目に見えないコミュニティ、社寺と祭、自然、見慣れた風景他が「防災・福祉資源」であること、
災害時要援護者の避難や避難所の整備はいまだ不十分であること、要援護者主体の復興を避難・復興プロセスに入れることが今後重要、等が被災地調査・研究を通じて包括的に明らかとなった。

また、本調査研究の成果の社会的意義は以下に示す4点にあると思われる。

(1) 福祉施設が都市計画の基本となるべきこと

災害時の被災弱者の救済装置となる福祉・生活環境施設等の充実は日常の安全・福祉資源としての役割を果たすと同時に、災害時の防災資源＝「防災都市計画」であることを実証的に解明している。その成果は今後の防災都市計画に貢献していくものと思われる。

(2) 福祉避難所等の実態と備えるべき条件

兵庫県下指定避難所の詳細な実態調査をもとにその課題を明らかにし、今後の高齢・障害者施設等のあるべき姿を展望した。このことは今後の全国的な2次・福祉避難所のあり方に大きな示唆を与える。

(3) 被災経験、被災地調査に根差していること

研究者らは阪神淡路大震災を経験し、被災者救済に関わり、ケア付仮設住宅の提唱と運営、その後の災害復興公営住宅への24時間見守りシステム等に貢献するなど、被災者救済の経験の視点を発展させている。

(4) 「見なし仮設住宅」の役割と発展

2次・福祉避難所に止まらず、民間賃貸住宅の果たしている避難所的役割を評価し、今後の居住政策の展望について検討している。これは不動産業の果たすべき社会的・福祉的課題について示唆を与えるものである。

そして、以下に示す災害アプローチ論の必要性を政策に提言していきたいと考える。

○災害時アプローチ論の必要性

災害後に被災地に行くと復旧と復興の違いに気づく。人は復旧の裏で何の展望も希望もないまま仮設住宅で過ごしている高齢者がいる。その中で仮設住宅支援員がいた。今回の震災で仮設住宅支援員の役割があらたな視点に気づかせてくれた。震災後は介護サービスも福祉も壊滅状態になり、福祉人材もまったく足りなくなった。それはなぜだろう。災害後は支援が多数の人に支援が必要になるが全国からのボランティアだけでなく、継続した人員確保の体制が必要であるがその人員が確保できないのが実情である。しかも、支援が必要な人の役に立つこと、人を助けることは思いだけでは足りない。専門知識が必要になってくる。専門知識がなければボランティアと同じである。そこで災害時の復興、リカバリー(回復)には災害時アプローチ論が必須であると考え。これには災害後は支援経験者、支援方法があればスムーズに進むことがあることがこの震災の支援でいたるところでみられた。災害後は誰もが今後のことを考えて「どうしようか」と不安になる。しかし、その後のことがわかればスムーズに次の段階のことを自ら考え工夫し、進んでいける。このような専門知識、経験した人、支援の方法が必要である。そこで災害時の復興、リカバリー(回復)には災害時アプローチ論が必須であると考え。これには災害後は支援経験者、支援方法があればスムーズに進むことがあることがこの震災の支援でいたるところでみられた。災害後は誰もが今後のことを考えて「どうしようか」と不安になる。しかし、その後のことがわかればスムーズに次の段階のことを自ら考え工夫し、進んでいける。このような専門知識、経験した人、支援の方法が必要であると考え。



本研究の波及成果としては、研究の途上でのシンポジウム、セミナーでのマスコミ(朝日新聞、神戸新聞、NHK、サンテレビ)など数多くの取材を受け、成果の一部を地域に周知することができた。研究は災害後の取り組みの経緯と復興のポイントが無数の知見が含まれている。しかし、特に自治体関係者、実務家の知見や経験を研究者の分野と対話やフィードバックする機会が分野やセクターが違っているとコミュニケーションできていない。現在の防災の教育等は災害後の取り組み等が十分に生かされておらず、被災地も復興すると、実務の部分でも振り返りやその経緯を行うことも少なく、平成28年4月に発生した熊本大分地震での被災地での震災関連死の発生など、過去の災害の教訓や知見の伝承、教育に活かす取り組みも十分とは言えないことが課題である。

当研究において、この経緯を生かす新たな災害時アプローチ方法を災害

時アプローチ論として確立したいと考え、日本全国での被災地でのこれまでの視察、ヒアリング、アンケート等を生かして研究のエッセンスの物語をつくり研究者・実務者の気づきや教訓をわかりやすい「マンガ」や即興劇等にまとめマンガとその解説の中でポイントを示す教材を作成した「人づくり・地域づくりが命を守る 後世につたえる災害時のアプローチ(2016.3発行)。東日本大震災の被災地自治体、社協や平成28年4月の熊本大分地震での被災地への自治体への復興支援として、テキストを送付した。今後は、実務者向け・住民向けに研修を行い その効果を確認し(明石市内3か所)全国に発信する予定である。

○論文 計2件

- ・「社会福祉施設の災害時・平常時における地域貢献に関する考察」、大塚毅彦、日本福祉のまちづくり学会第18回全国大会2015.8
- ・「会議をやめて劇にしよう もしもの時に一人でも多くの命を救うこと」、永坂美晴、リベラNo133(あおぞら財団)P9、2014年8月号

○著作物 計8件

- ・「居住福祉社会へ——「老い」から住まいを考える」、早川和男、岩波書店、2014.7、224ページ
- ・「ひと・いのち・地域をつなぐ」、市川 禮子、投信堂、2015.6、191ページ
- ・「会議をやめて劇をはじめた 住民と専門職のネットワーク」、望海地区在宅サービスゾーン協議会(永坂美晴)、公益財団法人明日の日本を創る協会、平成25年12月、4ページ
- ・NHK ラジオ「ラジオ深夜便:人ありて街は生き」にて阪神淡路大震災から現在に至るまでの経験と東日本大震災での被災地支援について語る。
- ・NHKにて阪神淡路大震災の経験と東日本大震災の被災者支援について計4回放映
- ・朝日新聞にて「阪神淡路の後悔をいかして」で活動が2日間連載
- ・高齢者施設等の地域への社会的・福祉的防災復興資源としての役割に関する研究チーム編、「人づくり・地域づくりが命を守る 後世につたえる災害時のアプローチ」pp1~47、平成28年3月31日
- ・報告書:高齢者施設等の地域への社会的・福祉的防災復興資源としての役割に関する研究チーム、眼の会、災害時要援護者の理解と支援について一緒に考える 平成28年3月発行

○セミナー、シンポジウム等

- 講演会:「日頃のつながりが防災につながる ~災害時要援護者の支援と地域での防災~」
日時:平成26年3月22日(土)13:30~16:00 明石商工会議所会議室
参加者15名(研究者2名、一般実務者含む13名)
 - ・「当事者目線から十津川村仮設の報告」石田 真愛氏 NPO法人ユニバーサルサービスアカデミー講師
 - ・「東北での活動報告と地域活動」 永坂 美晴氏 望海地区在宅介護支援センターライフ明海 センター長
 - ・「玄海島・大分仲代すずめの家 視察報告」朝尾 浩康氏 NPO法人ぱれっと理事長 明石高専非常勤講師
 - ・「災害時要援護者の支援と地域での防災」 大塚 毅彦氏 明石工業高等専門学校 建築学科教授
- 『障がいを持つ人々の防災を一緒に考えるセミナー』
日時:平成26年10月6日(月)18:00~21:00
場所:デッサン(神戸市長田区)
参加者:15名(福祉関係者、ボランティア、市民、自治体職員、新聞社などの参加)。
講師:「福島の障害者と復興」長谷川 秀雄さん(3.11被災者を支援するいわき連絡協議会会長)
「神戸の震災復興から福島を考える」鞍本 長利さん:(神戸ユニバーサルツーリズムセンター代表)
- 「いくの喜楽苑が地域に果たしてきた役割について考えるシンポジウム」
日時:平成26年4月12日(土) 13:00~16:30
場所:生野マインホール2階会議室(兵庫県朝来市生野町口銀谷594番地6)

参加者:105名(研究者3名一般102名)

- シンポジウム『災害時に被災者を支えた地域資源が果たした役割とその後 -高齢者福祉施設・寺・神社、公共施設等-』

参加者:190名(研究者4名一般102名) 場所:芦屋市民会館

日時:平成26年10月5日(日)10:00~16:00

- シンポジウム「災害時における、要援護者の理解と支援について一緒に考える公開シンポジウム～当事者からのメッセージ～:私が思う、災害対策から福祉避難所について」

参加者 :50名

開催日時:平成26年11月30日(日)10:00~16:00

場所 :神戸市立東部在宅障害者福祉センター 2F多目的ホール

★当事者からのメッセージ

守屋陽介氏(視覚障害)、片岡幸壺氏(聴覚障害)、中原 薫氏(透析患者)、藤井文雄氏(オストメイト)

石田真愛氏(車イスユーザー)

★講演:講演者: 圓井寿夫氏(NPO法人ウィズアス 事業推進部チーフ)

テーマ:「障害者の避難訓練で感じたこと・見えてきたこと」

★パネルディスカッション

パネラー:守屋陽介氏(視覚障害)、片岡幸壺氏(聴覚障害)、中原 薫氏(透析患者)、藤井文雄氏(オストメイト)

石田真愛氏(車イスユーザー)、オブザーバー: 圓井寿夫氏(NPO法人ウィズアス)

コーディネーター: 大塚毅彦氏(明石工業高等専門学校建築学科教授)

- 災害時における要援護者の理解と支援について一緒に考える“ワールドカフェ”～当事者からのメッセージ

参加者 :62名

開催日時:平成27年11月29日(日)10:00~16:00

場所 :神戸市立東部在宅障害者福祉センター 2F多目的ホール

<第1部>

10:10~11:00 基調講演

テーマ:「 自助で出来ること 」講師 : 梅 紀久代氏 (LLPユニバーサルデザイン企画代表) ¥

<第2部>

11:05~12:05 当事者からのメッセージ

・乳幼児の母親の立場から 高岸 益子さん(NPO法人フルーツバスケット代表)

・難病患者の立場から 竹久 康之さん(全国筋無力症友の会兵庫支部)

・もうろう者の立場から 西村 幸二さん(特定非営利活動法人兵庫盲ろう者友の会理事)

・視覚障害者の立場から 守屋 陽介さん(眼の会)

・聴覚障害者の立場から 片岡 幸壺さん(防災士)

・車イスユーザーの立場から 石田 真愛さん(ユニバーサルサービスアカデミーアドバイザー)

岩田(アトリエカプリス代表)

大塚毅彦氏(明石工業高等専門学校建築学科教授)

- 老人福祉施設が地域社会に果たしている役割を考えるセミナー

問題提起 :中島洵子さん(神戸・居住復興塾)

講演 :市川 禮子 さん(きらくえん理事長)

日時 : 平成27年12月6日 13:30~16:30

場所 : あすてつぷKOBE 共催: 社会福祉法人きらくえん 参加者 :15名