

障害者の防災対策と福祉コミュニティの形成に関する研究

～自立支援協議会の防災部会による取り組みに着目して～

○ 早稲田大学 古山周太郎 (会員番号 9120)

キーワード：自立支援協議会、地域防災、災害時要援護者

1. 研究目的

近年の多発する災害への備えに向けて、障害者を包摂した防災対策が求められており、事業所の事業継続計画の策定や災害時のケアプランづくりなど、各種の防災対策に取り組む事例が増加している。こうした活動をより実効的なものにするためには、事業者間の連携や当事者の参加に加えて、地域の理解や対策への協力は欠かせない。自立支援協議会は、主に障害者等の地域生活の課題解決を目的に、関係者が集まり議論と取り組みを進めるための組織であり、協議会が扱うテーマも課題に応じて幅広いことで知られている。多くの協議会では、各テーマに応じて部会を構成しており、その一つとして防災関連の部会を設置し、地域と活動している協議会も存在する。

そこで本研究では、部会を組織し防災対策に取り組む自立支援協議会を対象とし、対策の実態や地域の理解や連携の状況を把握することを第一の目的とする。さらに、福祉コミュニティの形成といった視点から、障害者の災害対応の意義について考察を加える。

2. 研究の視点および方法

まず調査対象を選定するために、都道府県の自立支援協議会にメール及び電話調査を行った。調査項目は、防災に関する取り組みを行っている市町村及び圏域の協議会と、さらに防災部会を設置している協議会の場合にはその取り組みの内容である。次に、防災部会を設置している協議会については、ヒアリング調査の協力を依頼し、協力の得られた5か所の協議会に対して防災部会長や事務局スタッフを対象に、インタビュー調査を実施した。調査は調査員1名が1時間、半構造化面接を用いてデータを収集した。調査項目は、部会の設立経緯、部会の構成とメンバー、活動の内容、地域や他機関との連携状況、今後の課題等である。

3. 倫理的配慮

倫理的配慮として、日本社会福祉学会の倫理指針を遵守した。具体的には調査対象者に事前に文章で質問項目を提示し、調査協力の承諾を得た。また、インタビュー調査の際に、対象者が回答の必要のないと判断した質問項目には回答せずに差し仕えないこと、調査終了後にも回答内容の撤回が可能なことを事前説明した。また、調査結果の公表の際には、個人や組織が特定されないよう十分に配慮した。

4. 研究結果

2018年の6月から8月にかけて、都道府県の自立支援協議会の事務局に対してメール及び電話で調査した結果、防災活動に取り組んでいる協議会があると回答した都道府県は22カ所であり、そのうち部会を設置している協議会があると回答したのは13都道府県であった。また、市町村及び圏域の協議会の防災活動や部会の状況を把握していないのは14カ所みられた。全体では87カ所の市町村及び圏域の協議会が防災活動に取り組んでおり、うち防災部会を組織しているのは32カ所であった。

続いて、2018年11月から2019年3月にかけてA市からE市までの5カ所の協議会にインタビュー調査を実施した。対象は政令指定都市の区の協議会から、地方の市町で形成される圏域の協議会を含んでいる。まず防災部会の構成をみると、1カ所を除いては委託を受けた相談支援事業所が事務局を担っていた。メンバーには当事者が参加している協議会や、社会福祉協議会が積極的に参加している協議会もみられ、構成メンバーは協議会ごとに特色がある。次に活動内容をみると、設立から間もない協議会では研修会の開催による意識啓発や、事業所に対するニーズ調査、地域の協力者づくりに取り組んでいた。設立から一定期間を経ると、事業者の協力も得られニーズを解決する活動がみられる。具体的には、事業所の災害対応マニュアルの作成支援、事業所の避難訓練や災害時の備えへのアドバイス、福祉避難所との交流などを行っている。さらには、地域との連携や協働の機会づくりに活動を展開させる協議会もみられた。毎年開催される大規模な防災訓練への参加や、町内会による避難訓練や避難所運営訓練に協力していた。さらに、特別支援学校の防災に関する取り組みへの参加や、地域住民と防災に関するワークショップを開催するなど、より具体的かつ地域社会との関係を構築していく活動がみられた。最後に今後の課題をあげる。まず連携については1カ所を除いては行政の危機管理部局との連携不足をあげていた。地域活動を展開している協議会では、地域によっては理解が得られずに障害者を含めた防災対策が難しいことや、設立年数の浅い協議会では防災対策が含む範囲が広すぎて、一部会で取り組む限界が指摘された。またどの協議会も、今後の取り組みとして、災害時の名簿の活用方法や、個別避難支援プランづくりの必要性を挙げていた。

5. 考察

岡村重夫は主著『地域福祉論』のなかで「福祉コミュニティ」を“社会的不利な条件を持つ少数者を中心とし、その関係者、共鳴者、代弁者と関係する機関・団体が同一性の感情をもって結ばれるもの”として位置付けた。災害発生時において不利を抱える障害者はこれに該当する“少数者”であり、防災対策のためには、関係者とその機関である自立支援協議会と、“共鳴者”もしくは“代弁者”にもなる地域住民を巻き込むことが不可欠である。今回の調査より、住民の命を守るという同一性の感情をもった地域住民とのつながりの構築がみられた。彼らの意識や行動の変容があれば、それはすなわち“共鳴者”や“代弁者”と位置付けられうる。自立支援協議会の防災部会の取り組みは、この点において「福祉コミュニティ」の形成へと導く可能性を十分に有するものであると位置付けられる。