

# 利用者主体の防災活動を目指して

八王子生活実習所

## はじめに

社会福祉施設の重要な機能として防災機能が挙げられる。通所施設である当園に求められる安心・安全の防災対策とはどのようなものか、防火管理者として、通所施設の機能と限界を考えながら災害対策を検討してきた。

特に大規模震災については、30年以内に南関東で70%、東海地方では87%の確率で震度7クラスの地震が発生すると予測されている。準備を着実に進めておく必要がある。

当園では、新潟中越沖地震や淡路神戸大震災などの被災した福祉施設の経験則を活かしながら当園独自の防災活動を展開してきた。

特に、震災時の交通遮断、情報の不通、保護者への引き渡しや避難活動時の移動、避難所での地域住民と共同生活の困難さが課題として挙げられた。

一方で、身体障害、視覚・聴覚障害、自閉症や糖尿病などの疾病等の多岐にわたる複合的障害状況に、現状の防災設備が健常者文化の中で構築されており、個々に適応していないことも痛感させられている。

そこで、重度知的障害者の通所施設に適合した防災活動の取り組みとして、以上のことから「利用者に負担の無い避難方法の開発」「通信手段の遮断に対する対策」「避難所機能の見直し」の3つ課題を設定し、防災対策を推進した。本報告はその実践報告である。

## 2. 浮上した3つの課題

### (1) 「利用者に負担の無い避難方法の開発」

当園には福祉施設が備える標準的な防災設備が備わっている。各種報知機や避難器具は、非常時に異常や危険を知らせ、避難を適格に行うのに非常に便利な設備・器具であるが、体験的に避難訓練を通じてこれらが健常者の目線で考えられた設備・器具であり構造物であることを痛感している。

重度の知的障害者施設で使用した場合、当初の目的を果たさないばかりか逆に、二次被害の恐れもあると推測される。例えば、大きな大音量の警報音や強い白光色のフラッシュ、黄色や赤色のランプは、特定の利用者に強い刺激を与えてしまい、かえって利用者を精神的に高揚させたり、状況に対応できず混乱を招く。しかも、点滅や強い光はてんかん発作の誘発にも繋がりがねない。また、避難経路を示した看板は全盲の利用者や重度の知的障害にはそのシンボルの意味が理解できない。これらは健常者を中心の意味理解を前提にしている。重度の知的障害者は支援員等の健常者に誘導され避難する受用者としての位置づけである<sup>1)</sup>。

従って、この状況について避難訓練を通して少しずつ改善していく必要があると考えた。そこで、避難訓練の目的を単に「安全に避難誘導する」から、「利用者にとって意味ある活動にする」とした。重要なのは、当園の避難活動を重度の知的障害を持つ利用者の方に「意味がわからない避難訓練」から利用者の方が「主体的に参加し、避難する」、利用者にとって「意味のある活動」に転換することであると考えた。

これには一つの反省があった。平成19年当初、当園は警報や雷等の音や光に過敏に反応し、パニックになる利用者Aさん等数名がいて、その方たちに避難訓練のある日は早退するか休みの措置をとっていた。福祉施設に在籍していきという時の生命を守る避難訓練に参加させない体制は間違っていると判断し、この是正に取り組むことを考えていた。そのこともあって、避難訓練はAさん等を除外することを前提とした避難訓練から、全員が参加する避難訓練体制への移行が検討され、利用者が安心・安全の中で避難活動ができるかを検討し、「利用者に意味のある」利用者避難訓練プログラムの抜本的な見直しが求められた。こうして、第一の検討課題として「利用者負担の無い避難方法の開発」を掲げた。

## **(2)相互連絡体制の確立**

震災対策を検討する上で、被災地体験は非常に参考になる。そこでいくつかの被災地体験を話してくれる震災対策研修に参加した。中でも「NPO法人災害福祉広域支援ネットワークサンダーバード」は、新潟中越沖地震の被災から立ち上がった団体で、ここから豊富な体験と震災対策についてのノウハウと情報を入手できたのは幸いだった。

中でも、通所施設である当園はドアツードアの送迎体制なので、大規模震災時は道路の陥没、建物器物の崩壊、避難住民の渋滞等で交通網が遮断されて送迎機能がマヒすること、それも長時間復旧しない事態になることが想定された。

また、電話回線もパンクしてしまい家族との連絡が不通になる。自宅も家が倒壊したり、家族が自宅に帰れない状態となり、一気にしかも長期的に情報遮断の状態に置かれる。安否情報をどのように家族と当園で相互に可及的速やかに持続的に取り合えるかが検討課題の第二として浮上した。

## **(3)宿泊機能の付与と拡充**

当園では当初、一時避難場所に向かうことを想定していたが、実際には障害者が道路の障害物や陥没のある中を集団で移動することは難しいと想定した。当園の第一次避難場所は、道路を挟んだ八王子市民体育館並びに藤森公園内の陸上競技場である。しかし、実際に踏査調査を行った結果、倒木やアスファルトの陥没を考えると、100メートルも離れていない場所だが移動は難しい場合があると報告された。

当園が倒壊しない場合は、むしろ、当園で救助を待つ、あるいは一次的に避難

生活をおくる「分散自立」を想定した方が合理的と考え、定められた広域避難所避難と当園に留まって避難する二通りのシミュレーションを設定することとした。

実際、新潟中越沖地震では交通が遮断され、地域に分散した避難場所が設けられた。家族が被災している中、利用者を一次的に支えていくことが当園に求められるが、ある一定期間その体制を維持しなくてはならない。そのためには、被災時にはある一定期間、利用者と共に泊まれるような宿泊機能を整っていく必要性が求められると考えた。第三の課題として宿泊機能をどのように強化するかが検討課題として挙げられた。

### 3. 具体的な取り組み（平成19年4月から平成22年12月）

#### (1) 利用者に負担の少ない避難方法の開発

##### ① 利用者主体の避難訓練へ

利用者に負担の少ない避難方法の開発とは「利用者が嫌悪しない避難訓練プログラムの開発である」と考えた。また、利用者主体の訓練とは「避難訓練が怖く、参加出来ない利用者がいないこと」「一人として建物の中に取り残されず、みんなが避難できること」をまず一番とし、避難訓練に不安感や恐怖感のある利用者に合わせているような訓練の内容を変更することから開始した。

まず、避難誘導に伴う不安感を解消するため、不安感や恐怖感を煽る言葉かけや防災設備の音響等を使用しないことから開始した。当初、防災音響を使用しないことについては議論があったが、時間をかけて通常の避難体制に近づけていくこと、そのためのステップバイステップ方式で避難訓練のプログラムを開発していくこととした。

そこで、当園では、「避難訓練」では無く「赤ずきんちゃん記念撮影大会」<sup>2)</sup>と名前を変えて訓練を行うことにした。一切ベルなどは鳴らさず、防災頭巾を赤頭巾にし、園庭の避難は記念撮影ということにして、園庭に避難して頂いた。

また、職員の火災時の誘導や初期消火の指示は、館内放送と内線電話を使うが共通のサインを決めて、直接的な表現をとらないものとした。このことによって今まで参加できなかった利用者が安心して参加できるようになった。

一例をあげると、Sさんは障害程度区分が6の女性である。雷やサイレン、地震・火事という言葉に自動的に反応してパニック状態になった。平成19年度当初は、この点に関して腫れものを触るような状態であった。防災訓練がある日は欠席や早退をしてもらい、避難訓練を利用者に合わせるのではなく、訓練に合わない利用者を訓練から外すことが常態であった。

今では、利用者主体の訓練を目指した結果、現在では避難訓練に参加し、園庭に避難することが出来るようになった。利用者は「赤ずきんちゃん記念撮影大会」と思い、防災頭巾を被って園庭に抵抗なくむしろ積極的に移動することが出来るようになった。

改めて、一律一斉の避難誘導が重度障害者に恐怖心を植え付ける体験となって

しまい、避難誘導の働きかけが利用者の忌避感や抵抗感を助長してきたことを反省した。

こうして、東京都から民間に移譲して初めて利用者が全員参加の避難訓練のベースが出来た。ベースが出来たところで避難訓練の質をあげていく必要があった。月に一度ではあるが「赤ずきんちゃん記念撮影大会」だけでは利用者に飽きが来てしまうと考えた。避難訓練に興味関心が無くなってしまえば意味がない。当初は定期的に園庭へ速やかに避難できる集団の形成を目指したので、園庭に出ることの動機づけを重視した。「赤ずきんちゃん記念撮影大会」だけでなく、内容を変えて避難訓練をイベント化して利用者の関心を喚起させた。

具体的には、宝探しゲームや季節感を取り入れてハロウィンの仮装パーティーやクリスマスツリーの飾り付けなどを園庭で行うことを目的に園庭に集合するという意識化させる取り組みを3年間かけて続けた。

## ②職員の意識改革と防災カード作成へ

次に、避難訓練のベースを作ることはできたが、職員の大震災などに対する意識が低かったので、意識向上に努めた。防災研修に参加する事業所は比較的意識が高いが、万が一の大震災対策はどうしても意識が散漫になってしまう。原因は具体的なイメージが湧かないことによる。どこか自分たちには関係無いと言ったような雰囲気が当園にもあった。

職員全員の防災意識のアセスメントを行ったところ、防災設備や器具の使い方、火災時の避難経路等についてかなり曖昧な組織レベルにあることが判明した。毎月の避難訓練以外に毎月、定期的に防災器具の使い方や避難経路の確認を行い、意識向上に努めた。

あたりまえのことではあるが、成果として、当園の職員は中央警報版の取扱いに習熟しており、消火栓、避難誘導口等について非常勤も合わせて全員が文字通り、周知徹底されている。このあたりまえの備えが大切であると考えている。

一方で、利用者一人一人に合わせた避難対応を検討し、個別支援計画にも少しずつ反映して記載する事にした。安心・安全をモットーにする福祉施設が利用者の個別支援を行う中で、この緊急時避難にどのように支援するかという個別視点は必要不可欠であると考えた。

特に、避難所では不特定多数の雑居状態となる。プライバシーも取りづらく、コミュニケーションの障害のある利用者がストレスを高じさせ不適応を起こすのは容易に想像できる。

特に当園で検討されたのは「防災カード」<sup>9)</sup>の作成である。被災すれば支援員は利用者と共に行動するが、例えば怪我による処置や入院等によって、利用者は少しづつ、利用者と職員の母集団から徐々に分散を余儀なくされる。また、支援員の手から行政や医療関係者、ボランティアに利用者を預ける場が増加する、その際、利用者についての個別的な対応の方法、コミュニケーション、健康状態や

医療情報等の個別情報を支援員が的確に伝達することが、利用者の避難生活の質を維持することにつながる。口頭で丁寧に伝えきれない場面も想定されるため、必要最低限の内容をカードで伝達する工夫に取り掛かった。

まず、個人情報や上記の情報をカード化したものを保護者と共同開発していくこととした。現在、防災カードの雛型を完成した。この後、保護者と記載すべき個別情報について細部を協議し、平成23年度までに全員の防災カードを事業所とご家庭に備える予定で取り組んでいる。

## ②保護者との災害時相互防災連絡体制の確立

### ①NTT災害伝言ダイヤル（171）の活用

当園はドアツードアの送迎体制であり、大震災が発生した場合には、交通が遮断され、送迎が事業所側、保護者側双方において困難となる。この状態は地震発生から長時間にわたる可能性があり、一次の安否情報からさらに継続的な状況報告をどのように提供していくかという課題が挙がった。電話回線は集中し通話不能の中、保護者との災害時相互防災連絡体制の確立を目指して、相互連絡の方法として、「NTT 災害伝言ダイヤル」<sup>4</sup>を選び、これを毎月1日に保護者と事業所側で相互に録音・再生して情報交換することを4年間続けている。

災害伝言ダイヤルは、被災地への通信が増加し、つながりにくい状況になった場合に、災害用緊急回線が開かれ、短い時間だが録音した伝言板を再生できるシステムである。これを当園では保護者全員が操作できるまで継続して訓練した。

### ②相互連絡伝言訓練へ順次拡大へ

また、2年前からはNTT災害伝言ダイヤルを相互に録音し、これを相互に聞き取り、翌日の連絡帳で確認するという双方向訓練に切り替えている。また、NTT以外の媒体にも拡大して訓練を始めている。

平成19年度から20年度は、当園が発信したメッセージを再生して頂く訓練を行った。保護者には、事前に再生方法の書いたマニュアルを渡し、保護者会で直接操作方法を教えた。毎月1日、正月以外は、土・日・祝日関係なく行い、保護者の方に災害伝言サービスを文字通り身体に覚えこんで頂いた。

保護者・利用者共に震災という辛い状況で、お互いの安否がしっかりと確認出来ているという安心感は非常に大切である。当園では、保護者に事業所に真っ先に駆けつけるのではなく、ご自宅や他の家族の様子や状況を見極めて、落ち着いてから利用者を引き取りに来てほしいと話している。大震災規模の場合、お迎えでの二次被災に遭遇する可能性も高く、また、自宅に引き取ったが自宅の損傷がひどく避難場所を漂流する事例が確認されており、共倒れになる可能性もある。この訓練が保護者や利用者お互いの希望の架け橋になってくれると信じ、これからも訓練を継続していく。また、安定した安否確認の方法を確立のために、さらにメールの一斉配信、衛星電話等について検討に入っている。

### (3)避難所の見直し

#### ①避難所機能のアセスメント

当園から一番近い避難所は道路を挟んで 100m圏内の八王子市民体育館である。当園から体育館までの道のりは綺麗に整備されており、特に段差なども無い歩きやすい道りとなっている。建物の門の前には階段があるが、車イス用のスロープもあり車イスの方でも体育館内に入れるようになっている。また、体育館の裏口にも玄関が用意されている。体育館内にエレベーターなどは無いが、ここまでなら、利用者の方でも特に問題なく利用する事が出来る。

しかし、障害者にとって大きな問題が存在する。避難所は一つの空間に大勢の人達が密着して雑然と寝泊まりをする場所となる。その中に利用者が一緒に生活出来るのかという問題である。

利用者の障害特性や行動の問題（多動・奇声・自傷）のことを考えれば、避難所という空間は最も耐えられない場所である。特にトイレの順番待ちの問題など重度の利用者にはなかなか理解できない。集団生活はストレスを高じて著しい不適応症状を起こすことになる。<sup>8)</sup>

また、保護者も利用者との避難は、周囲の他人への気遣いや障害者理解のない住民からの遠慮のない声かけが掛けられることは容易に想像できる。実際に新潟中越沖地震の際は、避難所に迷惑がかかると退去した障害者家族や避難所に行かないで自家用車の中で家族と共に避難生活を送るケースがあった。

さらに、震災ケースを検討してみると、避難所に行ったが体調を崩して緊急入院し、退院後も発作を起こして再入院したケースや医療的ケアが必要なので自宅から離れられないケース、食べ物や生活リズムが崩れた例など枚挙にいとまがない。ストレスに対して脆弱な障害者であることを考えれば、障害者には特にこうしたストレス環境を配慮した避難空間が必要となる。実際に、「知的障害者の周りの理解に不安がある」、「避難所より施設を避難所にして頂いた方が助かる」などの障害者を持つ被災者の声が多く、結局、避難所として指定されていないにも関わらず、日常的に使用していた施設を避難所として利用するケースが少なからずあったという。

#### ②非常時の宿泊機能の強化に向けて

上記のことから当園では、保護者会との話し合いの中で当園の建物が著しく損傷していない場合は、当園から移動せず当園を拠点として避難をする、というシミュレーションに入った。

災害弱者である利用者にとって、一般住民と混在する避難所での生活は、一般住民以上にストレスが蓄積されるという問題点があることがわかったので、当園での「分散自立」を想定したもう一つのシミュレーション作成に入った。

つまり、災害避難場所に指定されていないが、大震災時に保護者と利用者の避難場所を積極的に当園にするという前提で大震災時の避難計画を検討していくと

いうことである。

利用者・保護者にとって、あるいは事業所側にとってなじみの空間、使い慣れた空間での避難生活の方がよりストレスフリーであり、その上、拠点として機動力を発揮しやすい。全壊した場合は当初のように避難所への避難を余儀なくされるが可能な限り当園に留まる意義を考えたい。

そこで、事業所の宿泊機能を強化するための防災準備に順次取り掛かった。通所施設の宿泊機能の強化というテーマを設定し、防災研修に何度か足を運び、ライフラインの確保の重要性を認識して、当初目標を「ライフラインの確保」と定めた。電気・ガス・水、トイレの確保であるが、水は受水槽で凌げると考え、ガス・電気の対策を早急の課題とした。停電になることは必定なので、プロパンボンベの常時設置とプロパン用発電機2台を購入した。

一方で、食事では、非常食をいつもと違う状況で食べ物が喉を通りづらくなるので、お粥食等の嚥下しやすい形状のものに献立を変えた。特に火が制限されることから、水でも調理できるものにし、備蓄も3日分の9食に備蓄量を増やした。

また、健康管理面では、「防災カード」に薬の処方、アレルギー、血液型などの健康情報を定期的に更新して常備すると同時に、看護師に協力してもらい、利用者が服薬している薬を数日間ストックする体制に切り替えた。

そして、寝泊りに関して暖房が取れないので、サバイバルシートや防災毛布等を購入100人分し常備した。さらに、宿泊機能を強化するために、マンホールトイレの購入設置や嚥下困難者用の非常食増量・緊急時用の自転車購入・防災カードの改訂などに取り組んでいく予定である。

### 考察

障害者施設の防火管理者は、障害者の特性に応じた防災体制を整えていく必要がある。例えば、当園では標準設備であるローラー式の滑り台式避難具を有しているが、身体障害を有している、あるいは身体の巧緻性に欠ける利用者によるこの避難具の使用が不適切であることは一目瞭然である。

しかし、不適切であるからといってこれを積極的に使用しない、という方策以外に検討することを止めては、防火管理者の役割は務まらないと思われる。積極的に使用しないのならば、別の代替案を想像し、具体的に試行錯誤していかないとすれば、役割不十分であろう。

実際に停電でエレベーターが止まった時、階段から利用者をおぶって降りた経験を当園は有している。であれば、さらに安心・安全の対応方法を創出していくことが求められる。

同時に、当園は重度の知的障害者の施設である。知的障害者の困り感に寄り添う防災支援というものを防火管理者を中心に開拓していく必要がある。福祉側から障害者の特性に対して積極的に工夫改善していく必要がある。

また、通所施設であることが、利用者を保護者に引き渡せば完了と考えてはい

けないだろう。大規模震災時は、地域全体が生活支援・ケア機能を喪失している。障害者を抱える家庭がどのような困難に陥るのかを想像できる感性と非常時であるがゆえに、福祉の長い手を伸ばして支援していける力を私たちは持たなくてはならないと本報告の活動を通じて考えている。

一方で、通所施設は地域に存在する。大震災時は地域全体が被災し、地域の保有する生存維持機能が全て衰退する。その際に、これを補完するのは地域住民の助け合いであり、相互扶助である。このように考えると地域における防災ネットワークは可及的速やかな対応が必要となる。当園は平成 19 年に東京都から移譲したが地域へのネットワークはまだまだ脆弱である。防災の観点からもさらに地域への働きかけを強化していく必要があると思われる。

### おわりに

平成 20 年 4 月から筆者は防火管理者になった。就任して 2 年目の春である。その時、施設長に「関東大地震に備える防災対策を…」と命じられ、自分なりに問題意識をもって義務と責任感で取り組んできた。しかし、どこかで防災対策が実際に役に立つという感覚は乏しかった。

そこに、3 月 11 日の東北関東大震災が起きた。その惨状を目のあたりにして震えが止まらない。これが東京で起こったら、自分の事業所で起こったらと、改めて防災対策の重要性を認識した。

一方で、自分たちが想定してきたことがあながちの外れでなかったことや地震発生時に職員が、適格に利用者誘導を行い、非常口確保などの訓練通りの動きを自然に行ったことなど着実に今までの訓練が成果を上げていることを確認できた。また、被災地でなかったので東京では災害伝言ダイヤルは発動しなかったが、保護者はすぐに災害伝言ダイヤルに飛びついてくれたなど、これまで行ってきた防災活動は地味ではあるが役立っているということも実感できた。

筆者は、この原稿を投稿する頃には被災地に派遣されているはずである。今まで学んできたこと、実践してきたことを土台につぶさに被災地の状況を見てこようと思う。保護者の方もわが子の防災対応のためにと快く送り出してくれた。現地でのささやかな被災者のお手伝いではあるが頑張りたいと考えている。

最後に私的な考えだが、当園の震災対策だけでなく、八王子地区・武蔵野会などのもっと大きな枠組みの中での震災という認識を持てればと思う。震災時には施設の枠を飛び越え、足りない物はお互いが補える様に、もっと言えば地域にも目を向けて武蔵野会の職員が地域住民の力になれるような活動を行えたら素敵だと感じる。

以上



