

# 防災計画と防災教育・安全教育の 連携統合に関する研究

(15500481)

平成15～平成16年度 科学研究費補助金（基盤研究(C)(2)）研究成果報告書

平成17年 4月

研究代表者 岩井 圭司

(兵庫教育大学大学院学校教育研究科)

## はしがき

精神科医療の現場で泥臭くも地道な臨床医をしていた私は、突如ふりかかった阪神・淡路大震災以降にわかに被災者支援を本務とするようになり、地域防災計画の改善という問題に直面した。その後、自治体行政官を辞して教員養成大学の教員となるに及んで、私の問題意識は防災計画と防災教育との連携統合という方向に進んでいった。

震災以降の10年間、一部のすぐれた例外を除いては一向に改善しない自治体（首長部局）の地域防災計画にいらだちながら、私は、各地の教育委員会が次々と洗練された「学校防災マニュアル」類を策定し、また現場の学校教員たちが様々な工夫をこらした安全教育・防災教育の教材を作成するのを敬意を払って見てきた。しかし、防災計画・防災マニュアル類と、安全教育・防災教育との連携統合は、まだまだ今後の問題として残されているように思われた。

不遜にも、その“連携統合”についての一つの「たたき台」を提示しようというのが私の目論見であった。

ここにその「たたき台」を、若干の羞恥と些かの自負をもってお届けする。

この研究を遂行するにあたり、各地の教育委員会の担当者の皆様、とくに兵庫県教育委員会の皆様にはたいへんお世話になりました。末筆ながら、衷心よりお礼申し上げます。ありがとうございました。

2005年4月

研究代表者

岩井圭司 識

## 研究組織

研究代表者：岩井圭司

(兵庫教育大学大学院学校教育研究科 教授)

研究分担者：富永良喜

(兵庫教育大学大学院学校教育研究科 教授)

研究分担者 (平成15年度のみ)

鈴木啓嗣

(前・兵庫教育大学学校教育学部 教授)

現・すずき心療クリニック 院長)

## 交付決定額 (配分額)

(金額単位：千円)

	直接経費	間接経費	合計
平成15年度	200.	0.	200.
平成16年度	300.	0.	300.

# 目次

## 防災計画と防災教育・安全教育の連携統合に関する研究

I. 学校防災計画の現状の調査・・・・・・・・・・・・・・・・ 1

II. あたらしい防災教材の開発・・・・・・・・・・・・・・・・ 8

防災教材「かんがえてみよう、避難のしかた」

資料：災害精神保健システムの構築と改善、ことに災害時の  
地域住民の行動指針の策定についての研究

# 防災計画と防災教育・安全教育 の連携統合に関する研究

## I. 学校防災計画の現状の調査

### 1. 研究目的と問題意識

阪神・淡路大震災以後、わが国ではそれまでの防災体制の不備への反省がなされ、各自治体を中心に防災計画の見直しと改訂が行われつつある。

現在、わが国の防災計画はその質的向上途上にあるといえるが、被災住民の視点に立った記述をなし得ているもの

はまだまだ少なく、ことに被災者の精神保健に対して十分な顧慮を払ったといえる防災計画は非常に少ないのが実状である。

教育現場においても——阪神・淡路大震災直後には公立学校が被災者避難所となったということもあり——、各学校や教育委員会が防災計画の策定に乗りだしてきている。

防災計画についてのこれまでの学術文献は、自治体ないし地域コミュニティ防災の立場から論じられたものがほとんどであり、学校防災について論じたものはほとんどない。特に、公立学校の校区が地域生活に肌接していると同時に行政区分の一単位でもあるというわが国の特色に留意し、学校における防災教育との関連から論じたものは見当たらない。

一方、本研究代表者は、これまでに、現行防災計画の批判的検討、阪神・淡路大震災後に避難所運営を担った公立学校教職員の精神健康についての調査と論考<sup>2)</sup>を発表してきた。

防災教育はその災害時における実効性とどまらず、ひろく精神保健、サイコエデュケーション、さらには人権教育、道徳教育につながるパースペクティブを有している。

本研究では防災計画と防災教育の統合をめざして、実効ある防災計画・防災マニュアルを同時に防災教育の教材としても活用可能なものとする方途をさぐる。

そこでまず、本研究では教委策定の防災計画（以下、学校防災計画等と呼ぶ）の現状について調査した。

#### <地域防災計画について>

筆者らは、本研究に着手する以前に各自治体の首長部局（知事部局、市長部局）が策定

見を得、また若干の提言を行った：

平成 15 年度（2003 年度）当初における 39 都道府県の現行自治体計画を調査した。

その結果、現行の地域防災計画の多くは

1. 記述に具体性を欠いており、規定としての実用性・実効性が低い
2. 分量が大部であるために、通読性・携行性・周知性に乏しい
3. 教育・訓練との関連付けが希薄である
4. 自治体職員の事務分掌としての性格が強く、一般地域住民にとっての行動指針となり得ていない
5. 自治体の事務分掌としても、平時からの防災活動が各部署の日常業務の中に位置づけられていない
6. 精神保健への配慮が乏しい
7. 精神保健を全般的被災者救援の中に位置づけることなく、ややもすると“特殊なもの”として独立させる傾向がある

ということが判明した。

現行防災計画にもっと行動指針としての性格をもたせるようにするか、あるいは災害時行動指針たり得る別マニュアルを策定することが急務であると考えられた。防災計画の向上のためには全国的な“雛形”が必要であり、国および中央防災会議の精神保健領域に対するさらなる理解リーダーシップが望まれる。

参考のため、文献 2) の抜粋を「資料」として巻末に付す。

後に考察の項で、この自治体防災計画と学校防災計画等を比較検討することになる。

## 2・方法

兵庫県教育委員会事務局の協力を得て、全 47 都道府県と全 13 政令指定都市の教育委員会の学校防災担当部署に質問状を送り、「学校防災計画」および関連マニュアル類を作成しているかどうかをたずねた。また、同教育委員会および(財)全国市有物件災害共済会 防災専門図書館に所蔵されている学校防災計画等を検索・閲覧した。

## 3・結果

### a. 既策定自治体

調査対象全 60 自治体のうち、教育委員会独自の防災計画を策定していたのは 18 自治体（調査対象の 30%）であった（表 1）。このうち、13 教委（11 都道府県、2 政令指定都市）の協力を得、その防災計画を入手した。

表1・教育委員会独自の防災計画を  
策定していた18自治体

1 6 都 道 府 県	北海道 茨城県 千葉県 東京都 山梨県 新潟県 福井県 石川県 静岡県 愛知県 岐阜県 三重県 大阪府 兵庫県 徳島県 香川県
指2 定政 市令	川崎市 神戸市

**b. 名称**

各教委が作成した防災計画の名称は、『学校防災マニュアル』、『地震の発生に備えて——県立学校地震対策マニュアル——』、『学校震災対応マニュアル作成指針』、『震災の手引き』、『学校の地震防災対策マニュアル』、『大震災に備えて』、『大地震 その時学校はどうするか』、『学校における地震防災の手引き』、『安全管理の手引き』などであった。

**c. 作成時期**

今回収集した防災計画の作成時期（改訂が加えられているものでは最終改訂時期）は、1995年10月から2002年3月までの範囲であった。

**d. 分量**

今回収集した防災計画はすべてA4版で、頁数は53～139（平均95.2）であった。

**e. 精神保健領域の記載**

本調査に対して回答を寄せた13教委の防災計画で、災害時精神保健ないし「心のケア」について具体的な言及をなしているものは6教委（46.2%）あった。

その6教委では、防災計画全体に占める精神保健領域の記載量は0.4～10.0%の幅があった。全回答者（13教委）において防災計画全体に占める精神保健領域の記載量は、1.4%

であった。

#### f. 防災教育、防災訓練についての規定

今回収集した防災計画のすべてが学校における防災教育の実践についての具体的規定を備えていた。

しかし、避難訓練などの防災訓練についての言及を欠くものが2つ（15.4%）あった。

#### g. 避難所についての指針

防災計画中に災害時に学校が避難所となることについての指針や規定を盛り込んでいたのは10教委（76.9%）であった。

災害時の避難所運営に関して、公立学校やその教職員が果たすべき役割についての規定は、表2のように分類できた。広域大災害発生時に学校が被災者避難所としての機能を担うことについては、

13教委のうち9教委（69.2%）が条件付きで承認していたが、学校教員が避難所運営の中心的役割を担うとしたものはなかった。

表2・避難所運営に果たす学校の役割

I. 学校は協力しない	0
II. 必要に応じて協力するが、学校教育業務を優先する	9
III. 積極的に協力する	1
IV. 中心的役割を担う	0
V. 規定なし	3
計	13

#### h. 教材との関連付け

既に述べたように、今回収集した防災計画のすべてが学校における防災教育の実践についての具体的規定を備えていた。

しかし、防災計画の内容自体を教材とすべく、防災教育教材を防災計画に対応させて作成している教委は1つにとどまった（II章で後述）。

#### i. 策定期間と記載内容

各教委の防災計画の記載内容を、策定期間順に並べてみたものが表3である。



表3・防災計画の策定期間と記載内容

	策定(初版)時期	精神保健に ついての記述	訓練について の規定	避難所につい ての規定	教材との 対応付け
I県	1995年10月	+	+	-	-
K県	1996年3月	-	-	+	-
L市	1996年4月	-	-	+	-
E県	1996年8月	-	+	+	-
M市	1996年8月	+	+	-	-
C県	1996年10月	-	+	+	-
D県	1997年3月	-	+	+	-
F県	1997年3月	-	+	+	-
B県	1997年3月	+	+	+	-
A県	1998年2月	-	+	-	-
H県	1998年2月	+	+	+	-
J県	1998年3月	+	+	+	-
G県	1998年3月	+	+	+	+

#### 4・考察と提言

表3にみられるように、後になって（最近になって）策定された学校防災計画ほど、現実的で実効性のある内容を備えてきているように思われる。その分量は100頁弱であり、まずまずコンパクトなものであるといえよう。

筆者らは以前に、全国の自治体の（知事部局、市長部局が作成した）『自治体防災計画』について調査を行ったことがある<sup>6)</sup>。それらの多くは非常に大部なものであり、事務分掌的“縦割り行政”的なものであって、実際の災害発生時にはおろか、災害前準備に際しても実効性を欠くとしかいいえない内容のものが多い。

それに比べると（表4）、教委の学校防災マニュアルは、携行性にすぐれるとともに通読可能な分量で実用度の高いものが多いといえる。精神保健ないし「こころのケア」への配慮もより多く為されている。

表4・地域防災計画と学校防災計画の比較

	地域防災計画	学校防災計画
頁数(平均)	959	95
通読、携行	に適さない	が可能
精神保健領域の記述が全体に占める割合(%)	0.17%	1.40%
訓練、教育についての規定	ある	ほとんどない
記述要領	事務分掌的 総花的 羅列的	重点主義的 topical visual

また、地域防災計画の多くは、事務分掌的に羅列的な記述を延々と積み重ねたようなものが多いのに対して、学校防災計画は読む人が理解しやすいようにヴィジュアルな工夫を凝らしたものが多い。

つまり、わが国の現状では、学校防災マニュアルはかなり高い水準にあるといえ、今後は地域防災計画をはじめとする他領域の防災マニュアルが範とすべきものであるといえる。

とはいえ、これまでに教委独自の防災計画を策定し終えているのは、ほとんどが東海地方以西の自治体であり、全国への波及は、今後の課題である。

また、本稿でみてきたように、多くの学校防災計画は、大規模災害時には公立学校が被災者避難所になることはやむをえないとしながらも、学校教職員は避難所運営よりも本来の学校教育業務を優先するように求めている。これは当然のことではあるが、一方で地域防災計画は避難所運営を学校教員が担うことをいまだに期待している。われわれはこういった齟齬を冷静に認識し、一つずつ解決していかねばならない。

今後はさらに、学校での授業の教材と相互にな連携をはかった防災計画の出現が望まれる。「災害前準備」ということを考えるとき、明日の社会を担う世代に対する防災教育の充実の果たすべき役割は極めて大きいものであるからである。

#### 【文献】

- 1) 麻生克郎、生村吾郎、岩井圭司、岩尾俊一郎、加藤寛、田中究、藤田雅子、宮崎隆吉、山田東吾：阪神・淡路大震災後の精神科救護所活動の全貌——提言 災害時の精神科医療・精神保健のあり方。（報告書） 兵庫県精神保健協会こころのケアセンター、神戸、1999.
- 2) 岩井圭司：教職員のメンタルヘルス調査……阪神・淡路大震災が兵庫県下公立学校教職員の精神健康に及ぼした影響について……。（報告書） 兵庫県精神保健協会こころのケアセンター、神戸、1998.
- 3) 岩井圭司：災害精神保健システムの構築と改善、ことに災害時の地域住民の行動指針の策定についての研究。『10公4 外傷ストレス関連障害の病態と治療ガイドラインに関する研究 平成12年度報告書』、国立精神神経センター精神保健研究所、千葉、2004.
- 4) Iwai,K.: Psychological responses of disaster workers and interventions for the secondary victims. Prehospital and Disaster Medicine. 14:52-53, 1999.
- 5) 岩井圭司：被災地のその後——阪神・淡路大震災の三十三カ月。こころのケアセンター編『災害とトラウマ』、みすず書房、東京、1999.
- 6) 岩井圭司：あるべき防災計画の策定に向けて——現行自治体防災計画の検討。平成11年厚生省精神神経疾患研究費委託報告会抄録集、国立精神神経センター、1999.
- 7) 岩井圭司：災害前準備の原則と防災計画。中根允文、飛鳥井望 編『神外傷後ストレス障害（PTSD）』 精神医学臨床講座 special issue 6、中山書店、東京、2000.

- 8) 岩井圭司：災害ストレスとPTSD. 予防時報 202号;18-25、2000.
- 9) 岩井圭司：震災を越えて. ユニバーサル財団編著『思いやりを力に変えるために』プロ  
ンズ新社、東京、2000.
- 10) 岩尾俊一郎、岩井圭司、杉林稔、吉岡隆一：阪神淡路大震災救護の現状と今後. 精神神  
経学雑誌 97(号外);423-446, 1995.
- 11) Nishino,N., Shirakawa,O., Kato,H., Fujita,M., Iwai,K.:  
The Kobe(Hyogoken-Nanbu) Earthquake: its psychological effects and implications for  
emergency mental health care. Proceedings of WHO/HICARE Symposium on  
Radiological Accidents and Environmental Epidemiology: A decades after the  
Chernobyl accident. World Health Organization, Geneva, Switzerland, 107-130, 1998.

## II. あたらしい防災教材の開発

### 1. 研究目的と問題意識

前章（および巻末資料）でみてきたように、わが国の防災計画（とくに自治体の地域防災計画）は行政側の事務分掌という性格が強く、地域住民・被災者の行動指針として作成されたものはほとんどない。

地域防災計画に比べると、教委作成の学校防災計画等は、学校教職員や児童生徒のための行動指針たりえているものが多かった。とはいえ、防災教育や避難訓練との連携を意図して書かれたものはほとんどなかった。すぐれた例外として、川崎市教育委員会の作成による『地震から命を守ろう！（小学校4・5・6年用）』を図1として掲げる



図1

この川崎市教委の教材は、同市の地域防災計画および同市教委の学校防災計画の内容を小学生に教えるための教材という性格を有しており、防災計画—防災教育のすぐれた連携統合例であるといえる。とくに、実際の災害場面を想定させて、子どもたちにどのように行動すべきかを「考えさせる」という形式をとっている点は高く評価できる。

しかし、強いて難を挙げるならば、災害場面の想定がやや断面的に過ぎ、まとまった一連の災害対処行動を子どもにシミュレーションさせるような構成にはなっていない点である。それは、次に図2として掲げる『大洪水に備えて（小学校編）防災教育指導資料』（栃

木県教育委員会、2002年)についてもいえる。

### III 地しんがおこった時

地しんは、いつ、どこでおこるかわかりません。とつぜんおこった時、  
場所にあったひなんのしかたで行動できることは大切です。どのように  
すればよいでしょうか。

大きなゆれは1分くらい……まずは、体のあんぜんを

1 学校にいる時、地しんがおこったら

(1) 教室にいる時

ア すぐにつくえの下にはいり、つくえのあしをりょう手でしっかりお  
さえます。

イ 3つのやくそく（おさない、走らない、しゃべらない）をまもり、  
ひなんします。

ウ どちゅうで、友だちがいなくなったりけがをしたりしたら、すぐに  
先生に知らせます。

エ ひなん場所では、しずかにすわってまちます。



図3

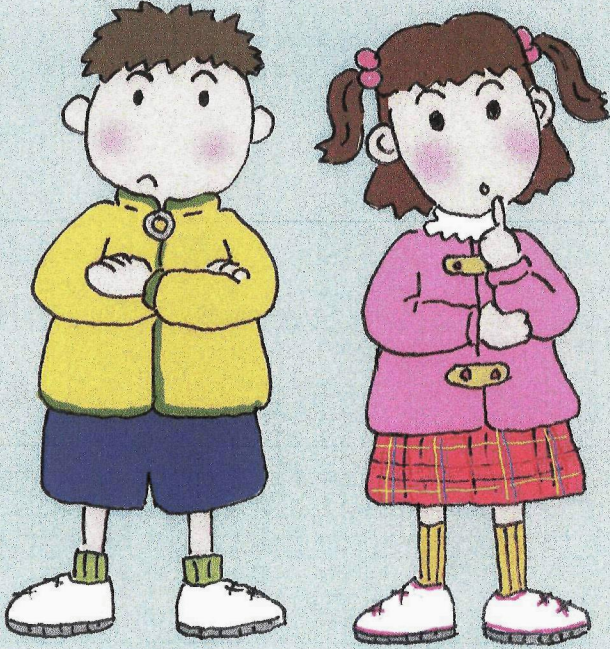
## 2・防災教材「かんがえてみよう、避難のしかた」の作成

前項の問題意識に基づいて、「かんがえてみよう、避難のしかた」と題した防災教材（小学校3・4年生用を想定）を作成した。

そこでは、まずはマニュアルどおりに災害前準備をし、規定どおりの避難行動をとり、そしてそれでは対処できない場合はどのようにするか、その判断のためにはどのような技術が必要か・・・という順番で、子どもたちに「考える」契機をあたえることを意図した。

イメトレで  
(イメージトレーニング)  
ふだんから災害にそなえる  
小学生  
3・4年生編

ひなん  
かんがえてみよう、避難めしगत





それでは、さっそくイメージ・トレーニング。  
想像してみよう、考えてみよう。

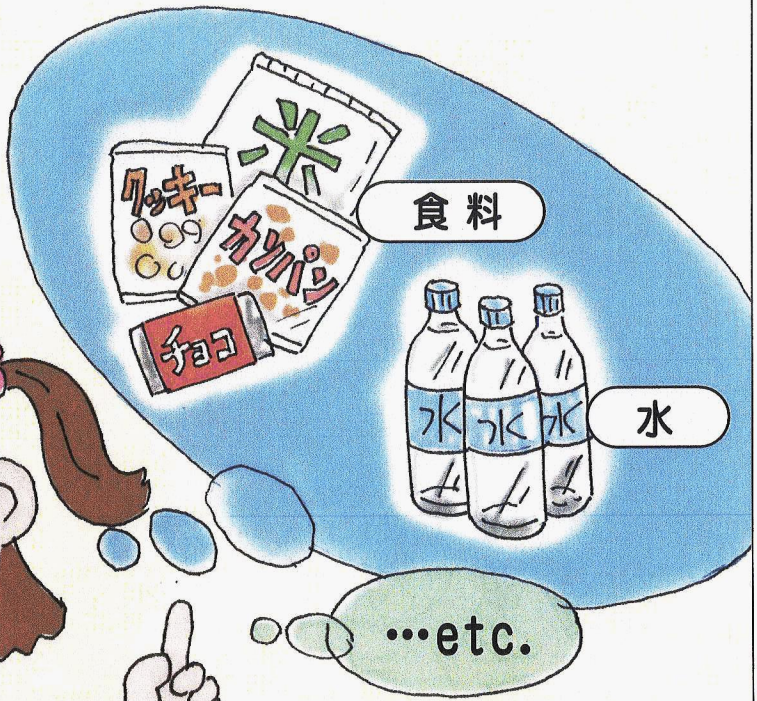
災害で必要なものは何かな？



1ページ



2ページ



持ち出すもの以外で  
準備しておくものは  
ないかな？



次のページへ

イメージ  
ふだんから災害にそなえる  
小学生  
3・4年生用

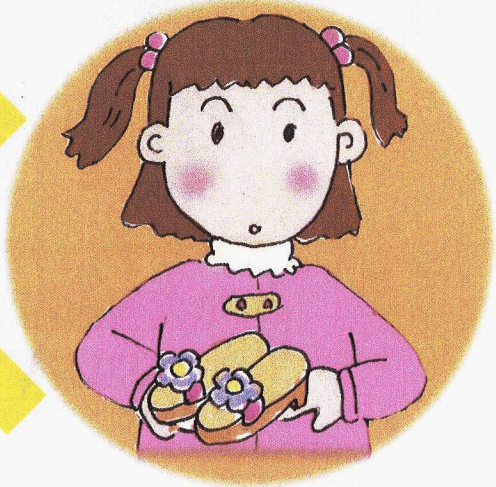
↓  
ひなん場所、  
はきものが必要だー！



- 底がしっかりしているもの
- 足の甲をしっかりつつむもの
- すべりにくいもの
- 重すぎないもの

スニーカー  
ウォーキングシューズ  
など

×  
サンダル  
かわぐつ



イメトレ  
ふだんから災害にそなえる  
小学生  
3・4年生編

↓  
ひなん場所、  
そこまでの道すじも、  
知っておかなくては！



学校や、市役所や役場で  
教えてもらおう、調べよう  
家族でかくにんしておこう

さあ、ひなんしよう



でも、こんなときは  
どうする？



ひなんけいろ  
決められた避難経路が、  
火事で通れない!

イメトレ  
ふだんから災害にそなえる  
小学生  
3・4年生編

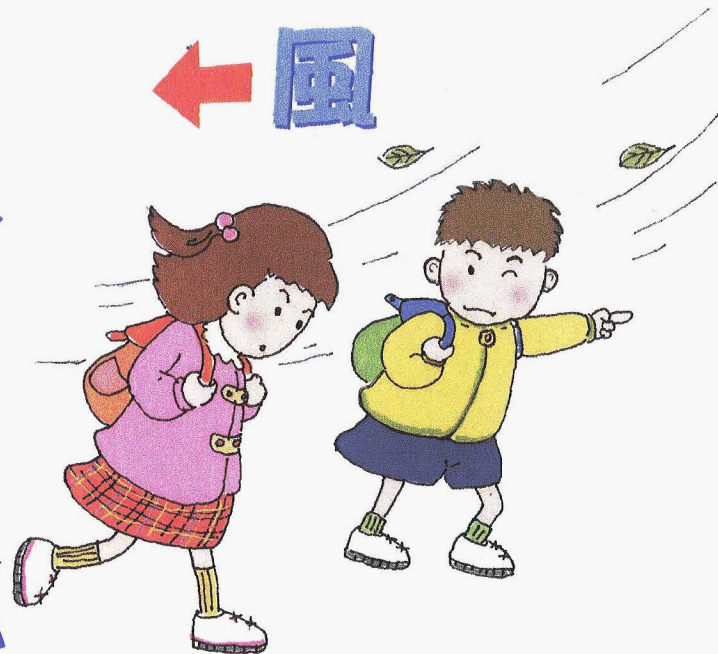
かざしも  
風下に行くと  
火がおそってくる!



さあ、どうする？ 次のページへ



そうだ、  
かざかみ  
風上にはいらないだー！



かざかみ  
風上を知る方法

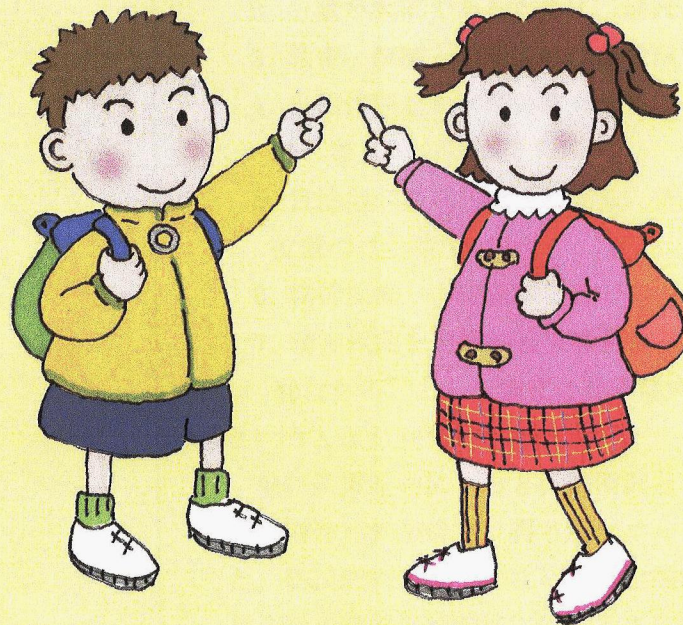
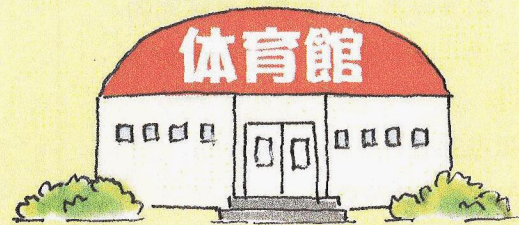
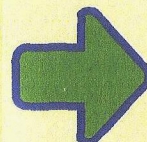


毛糸や糸くずを  
たらず

人さし指に  
つばをつけて…

イメトレ  
ふだんから災害にそなえる  
小学生  
3・4年生編

…ふじに、  
ひなん所に着きました



おわり

**災害精神保健システムの構築と改善、  
ことに災害時の地域住民の行動指針の策定についての研究  
Constructing mental health systems and behavioral guidelines  
for disaster victims.**

岩井圭司

兵庫教育大学 教育臨床講座 教授

**Abstract :**

災害時、ことに大規模自然災害後にはPTSDをはじめとする様々な精神医学的病態が出現する。本研究は、災害後の有効な精神保健活動のために、各自治体の地域防災計画を調査し、あるべき改善に向けて提言をなすものである。

平成15年度(2003年度)当初における39都道府県の現行自治体計画を調査した。その結果、現行の地域防災計画の多くは

1. 記述に具体性を欠いており、規定としての実用性・実効性が低い
2. 分量が大部であるために、通読性・携行性・周知性に乏しい
3. 教育・訓練との関連付けが希薄である
4. 自治体職員の事務分掌としての性格が強く、一般地域住民にとっての行動指針となり得ていない
5. 自治体の事務分掌としても、平時からの防災活動が各部署の日常業務の中に位置づけられていない
6. 精神保健への配慮が乏しい
7. 精神保健を全般的被災者救援の中に位置づけることなく、ややもすると“特殊なもの”として独立させる傾向がある

ということが判明した。

現行防災計画にもっと行動指針としての性格をもたせるようにするか、あるいは災害時行動指針たり得る別マニュアルを策定することが急務であると考えられた。防災計画の向上のためには全国的な“雛形”が必要であり、国および中央防災会議の精神保健領域に対するさらなる理解リーダーシップが望まれる。

## はじめに

災害時の精神保健活動のめざすところは、物心両面の被害こうむった人々の安全保障感を確保することにあるのであり、それは外傷後ストレス障害(PTSD)をはじめとする精神医学的病態の予防とケアにとどまるものでは決してない。そして、本来人間の安全保障感というものは、社会的システム(制度、文化、規範など)によって規定され、支えられている。つまり、“こころのケア”が社会的な下支えをもっていない場合、それは一時的な慰撫にしかなりえない。

本研究者はこの5年間、各地の自治体(主として都道府県)が策定した「地域防災計画」の改訂を追ってきた。「地域防災計画」が、まさに人間の安全保障を支えるシステム(を規定するもの)であると考えたからである。

本研究では、阪神・淡路大震災後の精神保健活動の経験および被災者に対する調査に基づきつつ、まずは現行の各種防災計画の実態をとらえる。精神保健活動についての規定・記述のほか、精神保健の視点から防災計画の全体構成というか“体裁”をも問題にする。特に、現行の地域防災計画が、どのような語り口で、誰に向かって語りかけるものであるのかを、見定めたい。

次いで、今後の都市型大災害後のPTSDの予防と対策、それに防災教育の視点を取り入れながら、防災計画が災害時に被災地域住民に実際的な行動指針を提供するものであるためにはどのような改善が必要かということについて提言を行う。

## I. 現行自治体防災計画についての調査

筆者は、1999年(平成11年)にも同様の調査を行っている。以下、前回調査(平成11年年度当初における現行自治体防災計画の調査)と今回の調査(同じく平成15年)とを比較しつつ述べる。

### 現行自治体防災計画の調査

- ・第1回調査：30都道府県、6政令市  
(最終改訂日：'95年5月～'98年6月)
- ・第2回調査：39都道府県  
(最終改訂日：'98年2月～'02年5月)

### 1) 「地域防災計画」の全体構成等について

#### ①名称

大半の自治体では地域防災計画は、「〇〇県地域防災計画」という名称を与えられ、それは「風水害対策編」と「地震対策編」に分けられていた。

また、地域防災計画本編のほかに特定分野に特化した防災マニュアルを策定している都道府県・政令指令都市があった。具体例を次のスライドに示す。

### I. 名称

「地域防災計画」(地震対策編)(風水害対策編)のほか...

「地震対策300日アクション」(静岡県)

「危機管理対応指針」(大阪府)

\* 特化したもの

・ 「障害者支援プラン」(大阪市)、(北海道)

・ 「医療救護計画」(神奈川県)

☆ 「災害時のメンタルヘルスマニュアル」(静岡県)

「災害時精神保健活動の手引き」(鹿児島県)

◇A県「生活復興マニュアル」、「避難所衛生管理マニュアル」

◇B県「災害時地域医療マニュアル」、「災害時保健活動ガイドライン」

このような特化した“子マニュアル”を複数もつ都道府県の中には、A県のように子マニュアル間で内容が矛盾していたり、あるいはB県のように名称は異なれども内容がほとんど重複するマニュアルが複数されているような例も見られた。

### ②分量

次に分量(分冊、子マニュアルを含めた総頁数)であるが、平成15年(2003年)年度当初の現行自治体防災計画を、今回協力が得られた39都道府県について集計したところ、その平均頁数は1,115頁であった。現行の自治体防災計画の多くは、斯くも長大なものなのである。これでは、ほとんどの自治体では、携行、通読することを想定せずに防災計画を作成していると

### II. 分量

平均総頁数：959 (316~1,970)：1~5分冊



1,115 (729~1,588)：2~7分冊

### III. 全体的内容構成

総花的、“縦割り行政”的(事務分掌的)

cf. 災害復興対策本部の構成

災害弱者優先を規定：18.4% → 75.0%

専ら阪神大震災級の大規模災害を想定

言わざるを得ない。

また、今回の調査での平均頁数は、前回調査時の959頁を上回っている。前回調査と今回の調査では調査対象が完全に一致しているわけではないので、請求に結論を出すことはできないにせよ、防災計画が改訂を重ねるなかでますます大部になっていく傾向がうかがわれた。

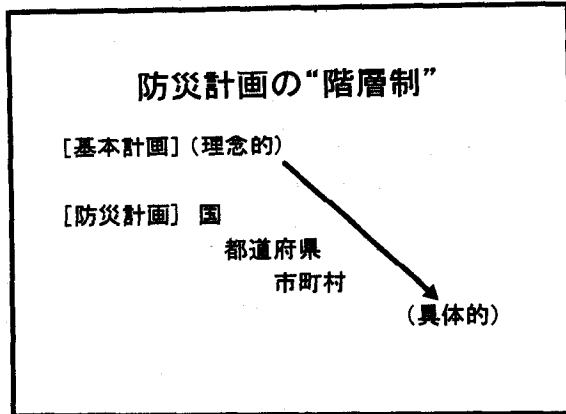
### ③地域防災計画の構成と“語り口”

内容的には、「災害時に行政体はこのような仕事をする」「〇〇は△△局××課の担当である」というような規定が多い。防災計画の章立てが庁内組織(部局構成)とほぼ一致しているようなところもあった。災害発生時に自治体職員や被災地住民がその場で参照して行動指針にできるような内容や体裁を備えているものはほとんどなかった。

つまり、地域防災計画は現状では、行政体内の事務分掌といった色彩が強いのである。それはそれで意義があろうが、現行の自治体防災計画のほとんどは、地域住民のための行動指針(ガイドライン)としての体裁と機能を備えていないということもまた確かである。

しかも、地域防災計画の記述には、あまりに総論的で冗長な“正論”が延々と続くものがある。いくつか例を挙げると、「災害による被害を最小限にするために、県はソフト面、ハード面の両面において防災体制を強化する」(C県)「県は防災体制の充実のために常に国および県下市町村と密に連携していく」(D県)といった類のものである。

これら自体はまったくの正論であるが、



問題なのは、多くの地域防災計画がこういった総論＝正論にとどまってしまっていて、地域の諸条件を考慮した具体的な規定をほとんどなしえていない点である。

本来、地域防災計画は、災害対策基本法と国の定める基本計画とに基づいて、都道府県→市区町村の順で、より地域社会に密着した形で具体化されていくべき性質のものである。したがって、具体化を伴わない総論＝正論が、地域防災計画中で延々と語られているのはまことに遺憾なことと言わねばならない。

もう一例挙げよう。B 県の「災害時保健活動ガイドライン」(前出)には、「精神保健医療対策について……被害状況、救援の必要性や内容等の情報の速やかな収集と的確な判断を行い、精神保健活動の規模と内容を、変化する状況に応じて常に適正なものに保つ必要がある。……そのために、地域の精神保健活動の拠点を設置し……必要なスタッフの確保、派遣を行う……」とある。しかし、「精神保健活動の規模と内容」を決める際に何を指標とするのか、また、「必要なスタッフ」が具体的にどのような職種をさし、必要員数をどのようにして見積もるのか等という具体

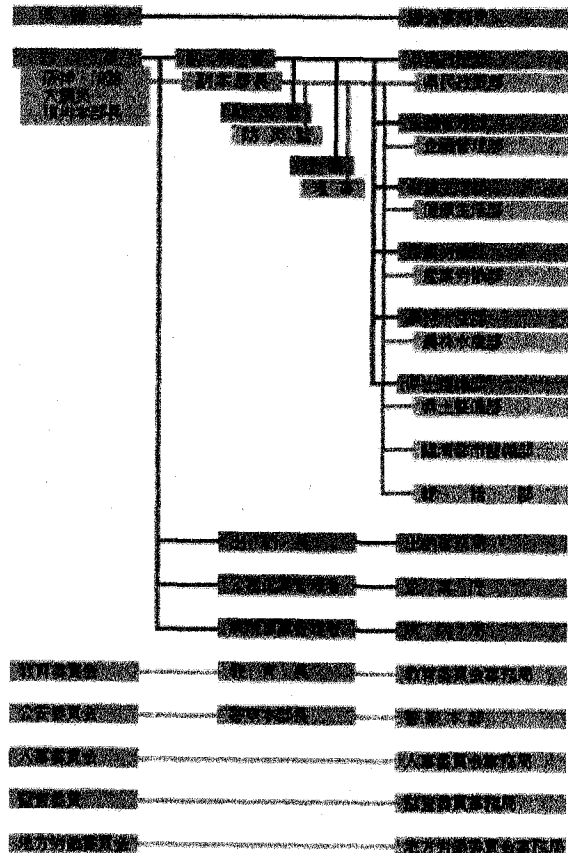
的な方法論は一切しめされていないのである。

#### ④特に復興対策本部について

地域防災計画のなかには、たいてい災害復興対策本部についての規定がある。災害復興対策本部とは、災害発生直後に自治体首長を本部長として設置され、あらゆる復興対策・被災者援助策を集約的かつ集権的に担う **headquarter** である。

復興対策本部の意義は、大災害時、平時の行政機構が正常に作動しない中で迅速かつ効率的な意思決定を行うことにある。したがって、復興対策本部が行政体内の平時の組織と職制に依拠していたのでは自己矛盾である。

ところが実際には、B 県(下図)のように、平時の庁内組織をそのまま復興対策本



部の構成としている自治体が多いのが実情である。小規模災害や長期的復興対策にあたってはそれも可であろうが、先にも述べたように、大規模災害発生直後の被災者救援策の機動性を考えるならば、復興対策本部の構成は、できれば20名程度以下におさえて、即断即決型の意思決定機関とするべきであろう。

次に掲げるのは、すぐれた例外とでもいうべき名古屋市の災害復興対策本部の構成である。本部長（市町）以外の構成メンバーは19名である。この程度の規模のものが、現実的であろう。

3 本部長

- ① 本部長は、本部長を補佐する。また本部長及び副本部長とともに本部長会議を構成し、応急対応実施上の重要な基本方針について協議する。
- ② 本部長は、次に掲げる職にある者をもって充てる。

本 部 員					
収入役	秘書室長	総務局長	財政局長	市民局長	環境事業局長
経済局長	農政地政局長	民生局長	衛生局長	環境保全局長	計画局長
土木局長	建築局長	教育長	消防長	水道局長	下水道局長
交通局長					

なお、本部長に事故があるときは、あらかじめ本部長が指名する者が、本部長の職務を代理する。

また、復興対策本部には、必ず精神保健の専門家が最低1名は加わるようにすべきであるとする（後述）。

## 2) 「地域防災計画」における精神保健対策の記述について

### ①精神保健への言及

実は、精神保健領域についての記載がまったくない地域防災計画が多い。前回調査では、精神保健への言及がまったくない地域防災計画が調査対象全体の22% (8/36) あったが、今回の調査ではそれが46% (18/39) と倍増していた。記載量も、記載のある地域防災計画中の平均で1.1%か

## IV. 精神保健分野の記述について

災害時の精神保健活動についての言及が全くない：8/36 → 18/39自治体

精神保健活動についての記載量：平均1.1 → 1.27頁

災害時精神保健活動をことさらに一般救護医療から分離して規定：12/28 → 7/21自治体

ら0.27%と1/4に減少していた。

その原因としては、精神保健についての記載量が多かった自治体が精神保健に特化した子マニュアルを策定した結果、地域防災計画本編で精神保健に言及しなくなったということが挙げられる。そのようにして策定された災害時精神保健マニュアルは、総じてすぐれた内容を有するものが多い。

しかし、別の見方をすると、災害時精神保健対策がそのように“独立”してしまうことで、災害時に自治体が施行する被災者援助全体の中における精神保健対策の位置づけが希薄になってしまった観は否めない。

精神保健に特化した子マニュアルを作った場合であっても、親マニュアル（地域防災計画本編）の中で、精神保健対策に関する肝要な記載が不可欠であろう。

### ②精神保健対策の“分離”をめぐって

精神保健対策は、それだけを“分離”して行えるものではなく、被災者援助の一環として行われるべき性質のものである。

特に災害被災者が、「災害のために心傷  
ついてクレージーになってしまった」とい  
うレッテルを貼られることを非常に警戒  
することは、アメリカの防災関係の研究者  
や精神保健の専門家の間では常識となっ  
ている\*。「精神科」「精神保健」「こころ  
のケア」と呼び方を変えてみても、事情は  
本質的に変わらない。被災者に対する精神  
保健的援助は、一般医療救護や様々な福祉  
施策と一体化したかたちでこそ提供され  
るべきものである。

しかるに、災害発生後想起の精神保健活  
動をことさらに一般医療救護から独立さ  
せて行おうとする傾向が、一部自治体に見  
られる。前回調査時には、精神保健につい  
ての言及がある地域防災計画を有する自  
治体のうちでこのような“分離策”をとっ  
ているところが42%(12/28)にもものぼった。  
今回の調査でも、まだ33%(7/21)がこのよ  
うな分離策をとっていた(前掲スライド参  
照)。

これは、阪神・淡路大震災後の精神保健  
活動が“前例化”したものではないかと思  
われる。阪神・淡路大震災発生後に展開さ  
れた被災者に対する医療救護活動では、当  
初から精神科領域に対する顧慮が全くな  
されていなかった。このことが問題である

### 精神保健活動の“分離”の例

- 「県は、市町村保健センターの協力を得な  
がら、県指針保健福祉センター及び保健  
所に心の救護所を設置する。」(I県)
- 「精神保健福祉センターに、精神科救護セ  
ンターを設置する。」(Y県)
- 「心のケアセンターの設置を図る。」(S県)

と気付いた被災地の精神医療関係者たち

が、半ば自然発生的に各保健所を拠点とす  
る「精神科救護所」活動を始めたのである。  
この活動は間もなく被災地自治体が公的  
に認知し運営するところとなった。

つまり、被災者に対する精神医療・精神  
保健の空白がまずあって、それを埋めるべ  
く「精神科救護所」活動が、そして後に「こ  
ころのケアセンター」が立ち上がったので  
ある。本来望まれるのは、災害発生直後か  
ら他の被災者援助策と統合的に行われる  
精神保健活動であるはずである。

もちろん、災害後の精神保健活動を統括  
する拠点は必要であるし、被災者の長期的  
な生活再建の視点からは他の被災者援助  
策が収束した後にも被災者のためのメン  
タルヘルス機関が必要である。しかし、そ  
のここと、災害後早期の精神保健活動を他  
の救護・福祉活動と独立分離させることと  
は、明確に峻別せねばならない。

### ③精神保健スタッフの役割

現行の自治体防災計画においては、精神  
保健関連の諸職種(精神科医、精神科ソー  
シャルワーカー、心理職)は、単に精神保  
健活動の担い手としてしか扱われていな  
い。しかし、筆者は、比較的狭義の精神保  
健活動を行うほかに、次のスライドに掲げ



## V. 精神保健スタッフの役割の位置付け【提言】

### ①啓発の中心として

### ②全般ケアの一員として

### ③対策本部の一翼として

- \* 足でかせぐ (outreach)
- \* 専門性をふりまわさない、柔軟性と順応性
- \* トレーニングの必要性

るような3つの役割を担うべきであると考えている。

第1に、限られた数の精神保健スタッフが多数の被災者に対して直接できることは限られている。災害前には一次的な、災害発生後には二次的な予防啓発活動を通して、一般市民ないし被災者の精神健康の向上に努めなければならない。

第2に、これも先に述べたように、精神医療・精神保健活動は一般救護医療や他の福祉施策と統合した形で供給されるべきである。精神保健スタッフも他の職種や一般のボランティアたちに混じって、被災者に対する一般的な（非専門的な）援助業務に携わり、そのなかで被災者の中に潜む精神保健ニーズを見つけ出すことを心がける。

たとえば、罹災証明を申請する被災者の長蛇の列の中で、あるいは避難所の中で困難をかかえて途方にくれている人を見つけたら、可能な限り直接的な非専門的援助（申請書の書き方を教えてあげる、乳幼児の子守を一時肩代わりする等）を与えつつ、精神保健上の援助の余地がないかどうか検討する。

第3に、精神保健の専門家としての視点

からありとあらゆる被災者救援業務を吟味し、また、具体的な提言をしていかなければならない。そのためには、災害復興対策本部には精神保健の専門家が最低1名は加わるようにしておくことが必要である。

残念ながら現状では、筆者の調べた限りでは、そのような規定を備えた地域防災計画はなかった。一方米国では近年、災害発生後に自治体首長を本部長(chair)として設置される復興対策本部(救援対策センター-Emergency Operating Center、EOC)には必ず精神保健専門職(mental health professional)を正メンバー(full member)として加えることが常識となっている\*)。カリフォルニア州で1989年に起きたLoma Prieta地震の際には、被災者避難所を男性用と女性用の避難所に分けることになっていたのを、EOCのメンバーであった精神科ソーシャルワーカーが、「そんなことをしたら家族が離れ離れになってしまう。家族は互助機能の基盤である」と一人で夜を徹して反対し、ついに覆させたという美談が語り継がれている\*)。

### 3) より統合的な「災害弱者」対策へ

これまで述べてきたように、被災者に対する精神保健的援助は分離独立したものとして供給されるべきではない。また、それは予防的視点を包含したものでなければならない。

そのためには、災害によって深刻な影響をこうむりやすいハイリスクな被災者、いわゆる「災害弱者」に対してケア資源を優先的に傾斜配分する必要が出てくる。

「現在、「災害弱者」という用語については議論のあるところである。ある人々を「弱者」と呼ぶことに心理的抵抗が伴うのも当然であろう。しかし、現在代替語として提案されている「要援助者」「要援護者」という語は、筆者としては採用できない。

「要援護者だからケアが必要」というのではトロージーだからである。」

本来、行政機関の提供する住民サービスは公正平等に配分されるべきものであり、ときにそれは“悪平等主義”であるという批判を受けがちなのは周知の通りである。

“悪平等”はなく、限られた資源をそれを必要とする人々に適切に配分することが真の「公正」であることはもちろんだが、だからといってその場あたりの恣意的な傾斜配分は認められない。そこで、「災害弱者優先策」を予め地域防災計画の中で明文化して規定しておくことが、是非とも必要なのである。

そのような災害弱者対策の理念を明文化したのものとして、C県の地域防災計画の該当部分を掲げる。

#### 第12節 災害弱者対策

高齢者、障害者、外国人などの災害弱者の地域による被害の軽減を図るために、災害弱者の避難の確保さらに、避難生活の確保等を実施するための計画を定める。

なお、災害弱者は被害の内容・程度等によって一人ひとり異なることを十分に理解し、この節に掲げる以外のあらゆる応急対策活動・復旧活動等に際して、災害弱者に配慮した対策を実施するものである。

##### 第1 基本方針

災害弱者は、避難に際して必要な情報を得る機会に恵まれておらず、また、自力で避難行動がとれないことに鑑み、被災後迅速に安否確認を行うことを第一とし、次にそのニーズを的確に把握したうえで、避難生活における生活環境を積極的に確保していくことを基本として実施するものである。

なお、災害弱者への情報提供は「第4節 第1 4 災害弱者への広報」により実施する。

このような「災害弱者優先策」を明文化している自治体は、今回の調査では前回調査時に比べて著増していた(19%から41%)のは大変心強いところであるが、分布

には地域的偏在がある(後述)。

## II. 考察と提言

### 1) 地域防災計画に欠けているもの

以上本稿では、最初に現行の自治体地域防災計画について検討し、ついで教育委員会の学校防災マニュアルを検討した。ここでその順番というか“方向”を逆転させて、教委のマニュアルに比べて自治体防災計画は何を欠いているのかということについてまとめておこう。

すなわち、現行の地域防災計画の多くは；

1. 記述に具体性を欠くために、規定としての実用性・実効性が低い
2. 分量が大部であるために、通読性・携行性・周知性に乏しい
3. 教育・訓練との関連付けが希薄である
4. 自治体職員の事務分掌としての性格が強く、一般地域住民にとっての行動指針となり得ていない
5. 自治体の事務分掌としても、平時

### 地域防災計画と 学校防災計画の比較

	地域防災計画	学校防災計画
頁数(平均)	959	95
通読、携行	に過ぎない	が可能
精神保健領域の記述が全体に占める割合(%)	0.17%	1.40%
訓練、教育についての規定	ほとんどない	ある
記述要領	事務分掌的 総花的 羅列的	重点主義的 topical visual

からの防災活動が各部署の日常業務

の中に位置づけられていない

## 6. 精神保健への配慮が乏しい

## 7. 精神保健を全般的被災者救援の中に位置づけることなく、ややもすると“特殊なもの”として独立させる傾向がある

ということができる。

## 2) 地域防災計画の改善に向けての提言

今後地域防災計画の改訂について望まれるのは、まず何よりも“疑うことなき正論・原則論”(=ナンセンスな正論)をそぎ落として防災計画をスリム化し、具体的な規定、たとえば数値目標を多く盛り込んだ中心としたより実効性のある記述にすることである。

繰り返し述べてきたように、現在の地域防災計画の多くは、記述に具体性を欠くために、一般住民の行動指針(ガイドライン)足り得ないばかりか、行政職員の行動指針ともなり得ていない。一方で、最近になって徐々に策定されつつある各分野に特化した防災関連マニュアル(「災害時精神保健マニュアル」等)は、ガイドラインとしての体裁と内容を備えたものが多い。一例として、静岡県の「災害時のメンタルヘルスマニュアル」の一部を示す。

このように“子マニュアル”に規定がある場合でも、“親マニュアル”である地域防災計画本編に関連する記述が必ず置かれるべきであるというのが筆者の主張なのであるが、地域防災計画というものが“庁内事務分掌”としてすでに半ば確立しているのだとすると、これを変えていくのは相当困難であるかもしれない。だとするならば、地域防災計画とは別に「災害時行動指針」のようなものを今後作成していくということがあってもよいかもしれない。

## 3) 地域防災計画の作成と改訂の過程について

先にI. 2) ②で述べた、精神保健活動を“分離”しようとする動きも、阪神・淡路大震災被災地自治体の防災計画のその部分を“丸写し”したものであると考えられる。

また、全国の都道府県の地域防災計画を検討してみると、隣県どおしの防災計画がよく似ている場合が多いことに気付く。たとえば、災害時の弱者優先策について明文化している都道府県は中部地方～北日本に集中している。

(2) 訪問する時は次のことに留意します。

- ① 訪問には複数体制を組むことを考慮する。環境面や日常生活上の問題も出てくるので、保健婦等とチームを組み一緒にまわるとより効果的である。
  - ② 避難所で、精神不安や仮設住宅への入居不安を訴えていた人や体調を崩していた人への訪問を優先する。
  - ③ 荷物だけで実態に入居していないこともあるので、現状確認する。
- (3) 訪問時不在の場合は次のようなことで安否の確認ができます。
- ① はきものの有無
  - ② ガスメーター 電気のメーターの作動状況(数字の記入)の確認
  - ③ 施錠の有無
  - ④ 家屋の周囲、住宅の中(窓ガラス・カーテン等)の観察
  - ⑤ 洗濯物の有無や郵便物のたまりぐあい
  - ⑥ 異臭の有無



また、関東地方の各県は「帰宅困難者対策」に周到であり、中京圏の各県は自治体間や赤十字社との連携について綿密な計画を有している。

こういったことは、わずかながらも地域防災計画が向上してきていることの証しであり好ましいことであるが、裏を返せば、地域防災計画の全国的な“雛形”がないために「とにかく隣県と横並びの規定はつくっておこう」として起こってきている現象ではあるまいか。

今後、国と中央防災会議のより強力なリーダーシップが望まれる。

## 語り残したこと

地域防災計画に関しては、いくつか語り残した問題がある。たとえば、「救援者に対する精神保健的援助」と「外来救援者と現地救援者」あるいは「組織間連携」の問題である。これらの問題については、近いうちに新たに稿を起こすこととして、ひとまずここは筆を措く。

## 参考文献

- 1) Breslau N, Kessler RC, Chilcoat HD, et al : Trauma and posttraumatic stress disorder in the community. Arch Gen Psychiatry. 55(6):626-632, 1998.
- 2) Myers D : Disaster Response and Recovery. U.S. Department of Health and Human Services, Rockville MD, 1994.
- 3) Norris A : Epidemiology of trauma ; Frequency and impact of different potentiality traumatic events on different demographic groups. J Consult Clin Psychol. 60(3):409-418, 1992.
- 4) Ursano RJ, McCaughy BG, Fullerton CS (eds.): Individual and Community Responses to Trauma and Disaster. Cambridge Univ. Press, U.K., 1994.
- 5) World Health Organization : The ICD-10 Classification of Mental and Behavioral Disorders ; Clinical descriptions and Diagnostic guidelines. WHO, Geneva, 1992.
- 6) World Health Organization : Psychosocial Consequences of Disasters. WHO, Geneva, 1992.

**[研究協力者]**

加藤 寛、田中究

高田豊司、岸井謙児、安川智裕、玉田尚美、市橋真奈美  
佐々木道浩、田井研一、宮本須美子、塚本謙一郎、濱田誠二郎

横川幸子、渡邊真子、大隈順子、西 泰信

鈴木啓嗣、中井久夫

(2004年3月)