

# 災害時要援護者の防災ネットワーク構築に向けた取り組み

## Experimental Development of Co-operative Anti-disaster Network for People in Need of Particular Help under Disaster

○本田 祐嗣<sup>1</sup>, 矢代 晴実<sup>1</sup>, 上田 善道<sup>2</sup>

Yuji HONDA<sup>1</sup>, Harumi YASHIRO<sup>1</sup> and Yoshimichi UETA<sup>2</sup>

<sup>1</sup>東京海上日動リスクコンサルティング(株)

Tokio Marine and Nichido Risk Consulting Co., Ltd.

<sup>2</sup>(有)ファクトリー

Factory

This paper intends to demonstrate a construction process of anti-disaster network aimed at people in need of particular help under disaster. It firstly explores attitudes of households comprising such members as above towards self and co-operative anti-disaster activities within two sample neighbourhoods. This will then be accompanied by an experimental network design, where a range of available professional and organisational welfare resources are linked one another as a first step towards a mutual support system in and around the neighbourhoods.

*Key Words : anti-disaster network, people in need of particular help, neighbourhood, and welfare resources*

### 1. はじめに

災害時要援護者（以下、「要援護者」）の防災対策は、平成16年の新潟・福島豪雨や福井豪雨、さらには新潟県中越地震をきっかけに、その強化の重要性が改めて強く問われた。その後、問題意識は全国的な広がりを見せており、多くの都道府県や市町村が、要援護者の防災力向上を目的とした体制の整備やマニュアルの作成を進めている。さらに政府も、平成17年3月に「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」<sup>1)</sup>を公表した。

政府の障害者基本計画は、住宅や避難所などの防災施設や設備の整備・充実を図り、自主防災組織などを中心とした防災ネットワークの確立を通じて、地域防災計画と連携した災害対策の推進を定めている<sup>2)</sup>。他方、多くの地方自治体が支援対策マニュアルを整備しているほか、地域レベルの取り組みも広がっている<sup>3)</sup>。

ところが、昨年度の風水害による犠牲者の約半数が高齢者であったことなどを受けて、行政の福祉部局を絡めた新しい支援の枠組みを構築する必要性が指摘されている<sup>4)</sup>。要援護者の防災対策はさらなる進展が期待されているが、消防防災部局による要援護者の把握や避難誘導体制の整備が十分な市町村は多いとは言えず<sup>5)</sup>、福祉部局を含めた防災ネットワークについては実践事例、研究事例とも数少ないと思われる。

本研究は、高知県健康福祉部障害福祉課による「高知県災害時要援護者防災ネットワーク検討事業」（平成16年度）の成果の一部をまとめたものである。まず、高知県内の2つの地域で実施したアンケート調査の結果から、要援護者を含む世帯の自助と共助にかかわる防災意識を考察する。さらに、今年度を実施するモデル事業に適用する防災ネットワークを提示する。そこでは、災害発生前後の時間の変化に伴う機能の変化を予測した上で、既存の福祉関係団体やグループの役割関係を試設計する。

### 2. 災害時要援護者を取り巻く防災意識調査

本研究では、県内で最も都市化が進んだ高知市を代表して高知市薊野（以下、「薊野地区」）、その他の主要な都市域を代表して土佐市宇佐町宇佐西ノ丁（以下、「宇佐地区」）を対象にアンケート調査を実施した。その結果を以下に示す。

#### (1) 調査地域の概要

##### a) 薊野地区

薊野地区は、高知市東部に位置する、昭和40年代から住宅を中心に開発された地域である。1854年の安政南海地震（推定マグニチュード8.4）の再現を想定した高知県の被害想定によると、薊野地区周辺では震度6弱から6強の強い揺れが発生する可能性がある。その場合は、多くを占める木造建築物を中心に、倒壊もしくは壁や柱の破損といった被害を受けることが想定されている。

##### b) 宇佐地区

宇佐地区は、土佐市中心部の南に位置する、太平洋に面した集落である。上述の高知県の被害想定によると、宇佐地区の周辺では震度6弱の強い揺れが発生する可能性がある。ここでも、地区内で多くを占める木造建築物を中心に、倒壊もしくは壁や柱の破損といった被害を受けることが想定されている。

#### (2) 調査の手法と項目

防災のための自助と共助に対する考え方の調査を目的に、対象地区内の全世帯に留め置きで調査票を配布・回収した。「世帯の中に一人で避難することができない人がいますか」という質問に対して「はい」と回答した世帯を「要援護者がいる世帯」とした。世帯単位で調査を実施したため、同一世帯に複数の要援護者がいる可能性があり、

回答数と要援護者数は必ずしも一致しない。また、回答者が要援護者であるか否かを判別することはできない。

(3) 薊野地区の調査結果 (H16.11.19 配布 12.3 回収)

全世帯を対象に 1,349 票の調査票を配布した。回収数(率)は 741 票 (54.9%) であった。そのうち、前述の定義による要援護者がいる世帯の数は 208 世帯を数え、28.1%を占めた (図 1)。

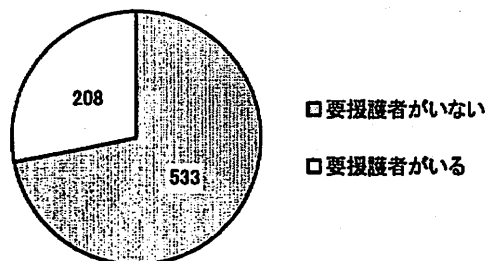


図 1 薊野地区の回答者の属性

自助による防災活動の実施状況を図 2 に示す。災害情報を適時に得て無事に避難するために重要な 4 つの取り組みについて質問したところ、要援護者がいる全 208 世帯の 94%が避難所の場所を把握していると回答した。ところが、避難所に至るルートを確認できている世帯の割合は 72%、地震情報の取得する準備ができている世帯は 69%、防災訓練に参加した経験がある世帯では 25%にとどまることが明らかになった。また、要援護者がいない世帯と比較すると、情報取得の準備率と防災訓練への参加率は、それぞれ 14 ポイント、15 ポイント下回る結果になった。

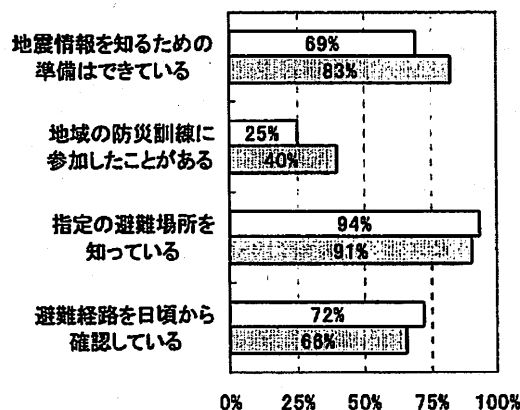


図 2 自助による防災活動の状況 (薊野地区)

次に、共助にかかわる項目の集計結果を図 3 に示す。ここでは、要援護者がいる世帯の 80%が、災害が発生した場合には、近隣住民に声を掛けてもらうことを期待している。また、実際に地震が発生した場合、75%の世帯が周囲に助けを求められると考えているが、助けてくれる人がいると答えた世帯の比率は 57%にとどまっている。

ところで、前述の 57%に含まれる世帯の多くは、図 4 が示すように、同居する家族に助けられることを想定し

ている。家族が助けてくれると答えた世帯が全体の 63%を占め、近所の人と親戚がそれぞれ 21%、10%で続いている。一方で、要援護者がいない世帯では、家族以外に対する依存度が高まる結果が得られた。要援護者を含む世帯と較べて、家族を挙げた世帯の割合が 3 ポイント低下し、近所の人や親戚という回答が、それぞれ 3 ポイント、2 ポイント高くなった。

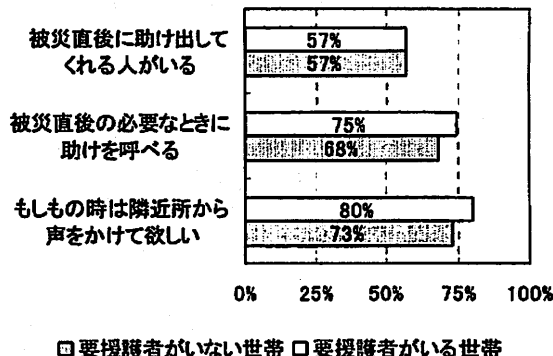


図 3 共助の防災活動に対する認識 (薊野地区)

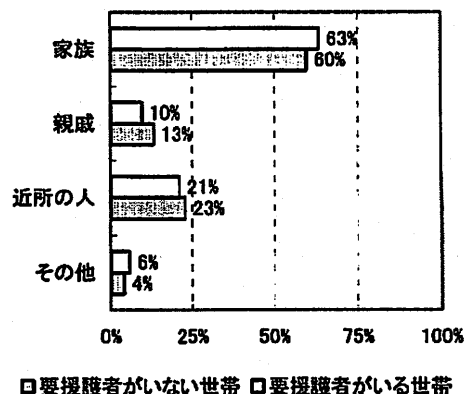


図 4 被災時に自分を助けてくれる人 (薊野地区)

(4) 宇佐地区の調査結果 (H16.12.20 配布 12.27 回収)

宇佐地区においても、薊野地区と同様の内容で調査を実施した。全世帯を対象に 175 票の調査票を配布した。回収数(率)は 155 票 (88.6%) であった。そのうち、前述の定義による要援護者がいる世帯の数は 38 世帯を数え、24.5%を占めた (図 5)。

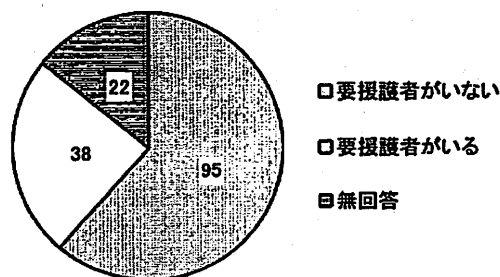


図 5 宇佐地区の回答者の属性

自助による防災活動の実施状況を図 6 に示す。災害時に無事に避難するための 4 つの取り組みについては、まず、要援護者がいる 38 世帯のすべてが避難所の場所を把握していると回答した。そして、避難所に至るルートを確認できている世帯の割合は 76%、地震情報の取得する準備ができている世帯は 78%、防災訓練に参加した経験がある世帯は 65%であった。また、要援護者を含まない世帯と比較すると、防災訓練への参加率が 8 ポイント下回る結果を得た。

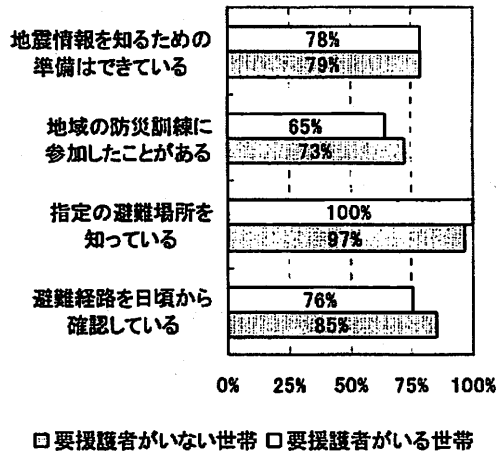


図 6 自助による防災活動の状況 (宇佐地区)

次に、共助にかかわる項目の集計結果を図 7 に示す。これによると、要援護者がいるすべての世帯が、もしもの場合には近隣住民に声を掛けてもらうことを期待している。また、実際に地震が発生した場合、97%の世帯が周囲に助けを求められると考えているが、助けてくれる人がいると答えた世帯の比率は 78%にとどまっている。

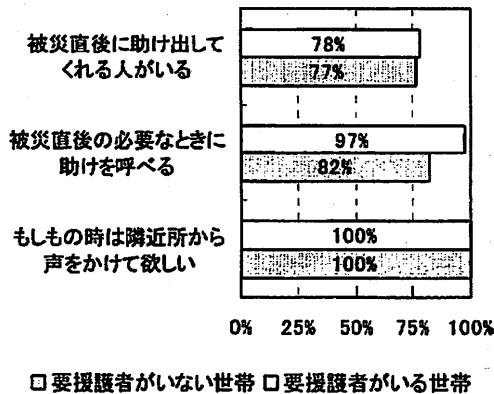


図 7 共助の防災活動に対する認識 (薊野地区)

ところで、宇佐地区においても図 8 が示すように、緊急時に手を差し伸べてくれる人としては、多くの場合において同居する家族が想定されている。家族が助けられると答えた世帯が全体の 59%を占め、近所の人と親戚がそれぞれ 21%、18%で続いている。一方で、要援護者がいない世帯では、家族を挙げた割合が 6 ポイント低く、近所の人については差がなかったが、親戚の割合は 5 ポイント高かった。

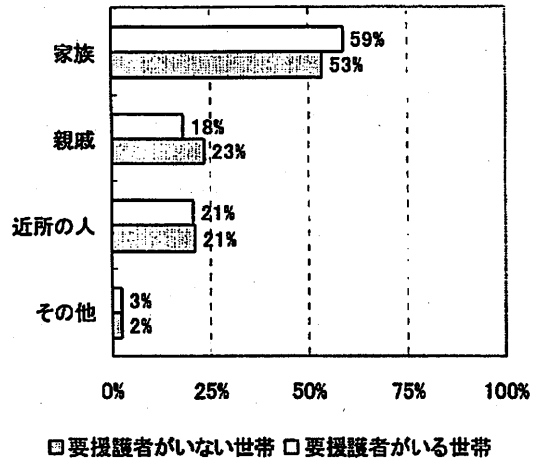


図 8 被災時に自分を助けてくれる人 (宇佐地区)

### (5) 調査結果の考察

自助と共助の観点からアンケート調査を行った結果から、対象とした 2 つの地区では、要援護者がいる世帯を地域の組織的な防災活動に巻き込むことが、防災力向上に向けて有効な策の一つであろうと思われる。その理由を以下に挙げる。

第一に、共助に対する高い期待に比べて、防災活動への参加度が低い。要援護者を含む世帯のうち、地震発生直後に助けてくれる人がいる、もしくは助けが必要ときに助けを呼べると考えている世帯は、薊野地区でそれぞれ 57%と 75%、宇佐地区で 78%と 97%にのぼっている。それにもかかわらず、薊野地区で 80%、宇佐地区ではすべての世帯が、災害発生時には隣近所から声を掛けて欲しいと考えている。

これは、両地区において、現実はともあれ、いざという時にはやはり近隣の共助に期待したい、もしくは依存したいという意識が存在していることを示している。ところが、地域の防災訓練への参加率は、上に挙げた数値や他の自助項目に取り組んでいる割合を下回る。特に、薊野地区では要援護者を含む世帯に限ると 4 世帯に 1 世帯しか訓練経験がなく、共助への期待と実態とがかけ離れていることを示している。

第二に、近所の人や親戚による支援の輪を拡大する余地が大きいだろうと推測される。両地区の要援護者を含む世帯の 60%前後が、いざという時には家族が助けられると答えている一方で、近所の人を挙げた世帯は 21%である。災害発生時にはまず、家族による要援護者への支援が必要となるが、同居の家族が不在の間に被災した場合は、世帯の枠を超えた防災ネットワークによる支援が必要になる。

### 3. 要援護者防災ネットワークの構想

要援護者の防災力向上を目指した組織的な取り組みを展開するために、既存の福祉関係団体やグループを抽出して、それぞれの通常の役割を考慮した防災ネットワークを構想した(次頁図 9)。災害発生直後ならびに一定時間経過後には、それぞれ次頁の図 10、図 11 のように団体・グループ間の役割関係が変化すると推測される。

(1) 平常時の防災ネットワーク

平常時には、公的な活動によって、要援護者の所在や情報伝達体制、必要な支援内容等を調査し、支援対象を総合的な視点で把握する。一方で、このような活動の推進には、個人情報取り扱いの観点から要援護者自身の主体的な協力が欠かせない。そのため、民生児童委員や在宅介護サービス提供事業者のヘルパー、自助グループの会員が、信頼関係を生かしながら、要援護者による自発的な情報提供を可能とすることが期待される。このような防災に向けた土壌づくりと並行する形で、自主防災組織を中心とした地域活動を通じて、要援護者を取り巻く支え合いの絆を強めていくことができる。

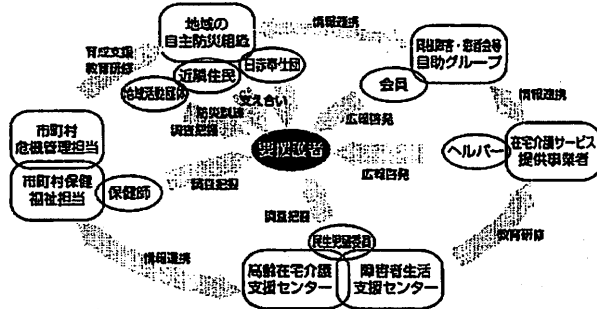


図 9 平常時の防災ネットワーク

(2) 災害発生時の防災ネットワーク

災害の発生直後には、それまで専門的な支援を行ってきた保健師や民生児童委員、各種機関の職員も同時に被災している可能性が高く、主に地域の自主防災組織などの地域活動団体が救急救命活動や安否確認を担わねばならない。市町村の福祉担当部課や危機管理担当部課は、他団体と連携しながら、各地域の緊急活動を支援することになる。災害発生時の防災ネットワークでは、住民が主役となる地域活動に対する依存度が高くなることが予想される。この段階における救援活動の結果や安否確認の情報が、地域の災害対策本部に集約され、必要に応じて次の支援に引き継がれていく仕組みも必要になる。



図 10 災害発生時の防災ネットワーク

(3) 災害後の防災ネットワーク

災害の発生から一定の時間が経過すると、避難所や自宅における生活を本格的に開始、もしくは再開することになる。この段階になると、各種機関における支援活動の稼働状況が徐々に回復することが予測される。従って、同様障害や患者会等の自助グループや保健師、ヘルパーなどによる支援が強化されることが期待される。市町村の福祉担当部課や危機管理担当部課は、他団体と連携し

ながら情報管理や各種の支援活動を継続することになる。

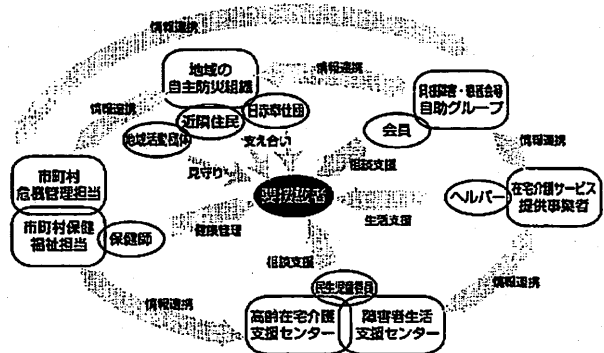


図 11 災害後の防災ネットワーク

4. まとめと今後の課題

本研究は、要援護者の防災活動に取り組む地域が、福祉関係の団体やグループのネットワーク化に取り組む過程を考察した。共助に対する期待が高い一方で自助努力が浸透しない、また、家族の留守中には支援の手を差し延べてくれる人が乏しいであろう状況から、家族以外の住民とのつながりを育成することが要援護者の防災力向上に向けた有効な手段の一つであることを読み取ることができた。

今後は、防災ネットワーク構想にもとづいて、要援護者の支援に向けた具体的な組織連携体制の構築を進めるとともに、構想の妥当性を検証する必要がある。そのために、複数の地域での実証試験を通じて、1) 支援のための要援護者の分類方法、2) 支援する側が担う役割、3) 災害発生前後における防災ネットワーク機能の変化について、具体的に検討していく予定である。

補注

- (1) 例えば、参考文献 1) では、全国の 11 市区町村における取り組みを、要援護者の避難支援に関する先進的または積極的な事例として紹介している。
- (2) 消防庁が 2004 年に実施した地域防災計画に関する調査によると、要援護者の所在を消防防災部局で把握している市町村は全国で 20.4%、そのうち避難誘導体制を整備している市町村は 9.4%であった。また、福祉部局では災害弱者の情報を把握していても、それを防災部局に提供することはプライバシーの問題にふれるために消極的であるという問題がある<sup>4)</sup>。

参考文献

- 1) 集中豪雨時等における情報伝達及び高齢者等の避難支援に関する検討会：災害時要援護者の避難支援ガイドライン、内閣府中央防災会議公表資料、内閣府、2005。
- 2) 障害者基本計画、内閣府、pp.15-18、2002。
- 3) 田中淳、新たな被災者支援の枠組みを求める災害弱者問題、広報ぼうさい、No.27、p.10、2005。
- 4) 災害弱者対策：すぐ実態を把握しよう、京都新聞、2004.12.6 朝刊。