

自然災害時における高齢者等の要援護者の避難支援と地域ネットワークの導入

Evacuation support for vulnerable people to a natural disasters and introduce of community network

横 山 順 一

Yokoyama, Junichi

抄録

自然災害が発生するたびに地域での助け合いの重要性が叫ばれている。自然災害が起こった際真っ先に頼りになるのは自助である。しかし、自助による避難が困難でかつ支援がない場合、生命の危機に直結する危険性が高まってしまう。そのような災害時要援護者を共助の視点からサポートするための対策として、「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」をもとに共助による地域ネットワークのあり方について提言していく。このガイドラインでは市町村による支援を主軸にしているが、住民の連帯感、一体性を保てる実効性のある組織を考えた時、町内会等の住民自治組織を主体とした避難支援の重要性は高い。高齢者に対するアンケート結果からも、地域とのつながりを重視する声があがっている。このような点からも、避難時の支援には住民自治組織との連携が求められると考えられる。

キーワード：災害時要援護者、共助、住民自治組織、地域連帯、町内会、地域ネットワーク

はじめに

2011年3月11日に発生した東日本大震災¹は被災地に多大な被害をもたらした。家屋の損壊や生活環境の崩壊は、当然ながら生活そのものに大きな打撃を与える。一般的に、社会福祉は日常生活上の諸問題を対象にした社会政策（労働者保護方策・制度）と公共一般施策（保健・医療、教育、生活、住環境等の方策・制度）の未整備、不調整、再調整に対する補充・代替の役割を担ってきた²。その意味では、今回のテーマである日常生活における防災支援は社会福祉の範疇からは逸脱した領域ともいえる。しかしながら、生活の基本である生命の維持に対して予防対策を講じること、さらにその予防対策を日常生活に根付かせることは社会保障のひとつの形であろう。さらに、個人レベルにとどまらず地域レベルに拡大した予防策を講じることが、防災と福祉の接点として新しい生活保障と位置づけることができる。

今回はその防災を自然災害への対策と位置づけている。なぜならば、自然災害はいつ何時発生するのか予測が難しく、平時からの準備が求められるためである。我が国は災害大国であると言われており、防災対策の必要性はこれまでも指摘されている通りである。ここで、近年発生した大きな自然災害について列挙しておきたい。地震被害、いわゆる震災については、1923年9月1日の大正関東大地震による関東大震災、1995年1月17日の兵庫県南部地震による阪神淡路大震災、2004年10月23日の新潟県中越地震による新潟県中越大震災が挙げられる。さらに、地震のように数年から数十年単位で不定期に起きる天災だけではない。梅雨

時期の水害もまた生活に大きな被害を与える。2009年7月21日、2010年7月15日の2年連続で山口県は集中豪雨地域となり、大水害の被害を受けている。集中豪雨は、九州・沖縄地方を中心に毎年と言っても過言ではないほどの被害をもたらしている。

地震や水害等の自然災害の予測を調べてみると、概ね日本全国どこにいてもすぐではないにせよ、何年後あるいは何十年後以内に何らかの災害に遭遇する危険性と隣り合わせになっていることが分かる。そのため、今後の我々の生活スタイルの中に、防災対策という意識と災害時の判断と対応という意識を含有させていくことが求められる。災害時の避難はすなわち移動行為である。震災や水害等の非日常の場面では、確実にかつより早く移動し避難することが必要となる。つまり、自力でスムーズに避難ができる者よりも、そうではない高齢者や障害をもつ人々は生命の危険と隣り合わせになる可能性がある。

さらに、移動や避難の物理的困難さが心理状態にも影響を与える場合もある。その一例が東日本大震災関連の報道である。2011年7月2日付けの読売新聞には、「私はお墓にひなします ごめんなさい」と遺書を残して自殺をした高齢者の記事が掲載されている。福島県南相馬市の緊急避難準備区域に住む93歳の女性が6月下旬に自宅で自らの命をたった。その遺書には「老人は（避難の）あしでまといになる」と書かれていた。非常時に自力での避難や移動が困難であっても、その際心身の負担を軽くできる支援体制があれば、生きる希望を見失う可能性が軽減できたのではないだろうか。

本稿の問題意識は、自然災害という非日常において自身の安全の確保を考える際、日常生活に困難をもつ階層が日常生活時以上に弱い立場に押しやられてしまうことへの危機感である。その問題を解消するためには自助だけを強調しても解決は困難である。また、通常の社会サービス、いわゆる公助に期待することも難しい。地域社会の中で支え合える共助づくり、すなわち地域社会内におけるつながりやネットワークを具体的な形で構築すること、その共助の仕組みを日常生活レベルでどう浸透させていくことができるのかということにある。

本稿は、家屋からの避難に関して自力でスムーズに避難することが困難な階層の移動、すなわち避難対策とその際に有効なツールになるのではないかとと思われる地域のネットワークの具体的活用について検討と提言を行うものである。

本稿の対象について整理しておく。先行研究をみると、江原勝幸³や有賀絵理⁴は、自力で避難することが困難な階層を「災害弱者」と定義し、立木茂雄⁵や山下惇⁶等は「災害時要援護者」と定義づけしている。平成3年度防災白書では、「災害弱者」と「災害時要援護者」の呼称があり、防災行政上の正式呼称として、「災害時要援護者」が使われている。その具体的な内容としては、(1) 自分の身に危険が差し迫った時、それを察知する能力がない、または困難な者。(2) 自分の身に危険が差し迫った時、それを察知しても適切な行動をとることができない、または困難な者。(3) 危険を知らせる情報を受け取ることができない、または困難な者。(4) 危険をしらせる情報を受け取ることができても、それに対して適切な行動をとることができない、または困難な者とされる。2005年に内閣府の災害時要援護者の避難対策

に関する検討会において策定された「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」（以下、避難支援ガイドラインとする）では、災害時要援護者を「必要な情報を迅速かつ的確に把握し、災害から自らを守るために安全な場所に避難するなどの災害時の一連の行動をとるのに支援を要する人々」と定義し、具体例として高齢者や障害者、外国人、乳幼児、妊婦等が挙げられている。ただし、対象者の範囲を明確にすることで、重点的かつ優先的にすすめていくという趣旨から、主に次の３者、(1) 介護保険の要介護３以上の居宅で生活する者、(2) 身体障害（１・２級）及び知的障害（療育手帳Ａ等）の者、(3) 高齢者単身世帯及び高齢者世帯に集約している。

I. 自然災害における災害時要援護者の主要層

大規模な自然災害は我々の生活基盤そのものを損なう程の大きな影響をもっている。それだけではなく、避難を強いられる大規模な自然災害の場合、生命の危機に最も晒されるのが、身体能力が低下している高齢者等である。以下に近年の自然災害の被害概況を示したい。それぞれの自然災害の被害状況を概観すると、高齢者が災害時の最大の被害者層、すなわち災害時要援護者の主要層であることが分かる。

(1) 東日本大震災の被害概要

2011年３月11日午後２時46分、本州の北東部の東方海域でM9.0の巨大地震が発生し、広い範囲が震度６以上の強震に襲われ、さらに沿岸部を大津波が繰り返し襲った。この苛烈な自然現象により、東日本の各地で地震によるライフラインや輸送ルートの社会基盤が被害を受けたほか、大津波に襲われた約500kmにわたる沿岸の各地では集落や市街地が丸ごと流失するという衝撃的な被害が発生した。死者と行方不明者は20,202人、全・半壊家屋は271,805戸（いずれも8.27現在）、最大約20万人（3.26現在）に達した避難者数は8月25日現在でも78,852人を数えている。この３県については、死亡者の大部分は沿岸部に集中している。これは、今回の震災の被害が、地震そのものよりもその後の大津波によってひきおこされた被害が甚大であったことを示している⁷。

新聞報道によると、東日本大震災で死亡が確認された約13,000人のうち年齢がわかった7,935人を調べた結果、65歳以上の高齢者が55.4%を占めることがわかった。過疎・高齢化が進む地域で、津波から逃げ遅れた人が多かったとみられる。行方不明者はいまだ約15,000人。11日で大震災が発生してから１カ月を迎えるが、安否確認は難航し、被害の実態はいまだにわかっていない⁸。

12都道府県の警察が把握している死者のうち、年齢が明らかにされた7935人（7日までに発表）について、朝日新聞がまとめた。その結果、65歳以上の高齢者は4,398人で、死者の55.4%を占めた。

被害の大きかった県別でみると、岩手県は死者1346人の56.4%（759人）、宮城県は5788人の54.8%（3170人）、福島県は742人の57.7%（428人）。2010年の住民基本台帳によると、

3 県の 65 歳以上の人口比率は 22 ～ 27% で、いずれの県も今回、高齢者の被災割合が 2 倍余り高かった。死因はほとんどが水死か、がれきと共に流されたことによる多発性外傷という。

三陸地方の沿岸は漁村や小さな集落が多く、過疎、高齢化が進む。逃げる途中で津波に巻き込まれたり、付き添いがおらず逃げることもできなかつたりした人が多かったとみられる⁹。

(2) 新潟県中越沖地震の被害概要

2007 年 7 月 16 日に発生した新潟県中越沖地震は、新潟県中越地方沖を震源とする地震である。地震の規模を示すマグニチュードは 6.8 である。この地域は 2004 年にもマグニチュード 6 以上の強い地震が発生している。最大震度は 6 強で、新潟県長岡市、柏崎市、刈谷村、長野県飯綱町が該当している。

この地震による人的被害は、死者 15 名、重軽傷者 2316 名、合計で 2331 名と報告されている¹⁰。この死者 15 名の内訳は、直接的・物理的原因（家屋倒壊等）による死者が 11 名、ある程度期間が経ってから死亡した者のうち、地震被害と何らかの間接的関係が原因による死者が 4 名となっている。さらに年齢別でみると、10 名が 65 歳以上であった。この 15 名はいずれも震度 6 強を計測した柏崎市と刈羽村で死亡している。表 1 の人的被害の詳細のように、逃げ遅れる等で建物の下敷きになって死亡しているのはいずれも高齢者である。

表 1 新潟県中越沖地震の人的被害の詳細

年齢	性別	被害状況
(柏崎市)		
76	男性	建物の下敷きになって死亡
72	男性	建物の下敷きになって死亡
78	女性	建物の下敷きになって死亡
81	女性	建物の下敷きになって死亡
83	男性	建物の下敷きになって死亡
83	男性	建物の下敷きになって死亡
77	女性	外傷性硬膜下出血種により死亡
71	女性	建物の下敷きになって死亡
76	男性	建物の下敷きになって死亡
47	男性	熱傷により死亡
62	男性	被災によるストレスのため急性心筋梗塞で死亡
70	女性	被災によるストレスのため脳出血で死亡
59	男性	被災によるストレスのため胃潰瘍で死亡
59	男性	地震や長期入院によるストレスのため死亡
(刈羽村)		
79	女性	建物の下敷きになって死亡

(3) 阪神淡路大震災の被害概要

現代の歴史的な大震災として多くの国民の記憶に残っているものが、1995 年 1 月 17 日の明け方に発生した阪神淡路大震災である。東日本大震災が発生するまでは、戦後最大の災害で

あり、兵庫県を中心に大阪府、京都府の近畿圏広域が大きな被害を被った。特に震源地に近い神戸市街地の被害の様子は甚大であった。死者 6434 名、行方不明者 3 名、負傷者 43792 名という記録がある¹¹。兵庫県の記者発表によると、兵庫県内の死亡時年齢は平均死亡時年齢が 58.6 歳で、65 歳以上の割合が 49.6% であった。年代別死者の順位では、1 位が 70 代、2 位が 60 代、3 位が 80 代であった¹²。高齢者が多い理由は、耐震性の低い古い木造住宅に住んでいたことによるもの、加齢による体力低下等により建物や家具の倒壊からの避難に時間がかかり被災したこと等があげられる。

(4) 近年の集中豪雨の被害概要

震災以外でも水害被害も非常に重要である。なぜならば、負荷のかからない環境で避難することはある程度容易だが、水かさが増す状況、つまり移動に負荷がかかる環境の場合、移動に時間がかかったり移動そのものが不可能になるということが考えられるからだ。そのことは東日本大震災の津波被害が顕著な例としていえるであろう。

集中豪雨は日本各地で観測できるが、短時間での集中豪雨（いわゆるゲリラ豪雨）の被害としては、2009 年 7 月の中国九州北部豪雨が記憶に新しい。この豪雨では、2009 年 7 月 19 日から 26 日にかけて梅雨前線の活動が活発化し、中国地方および九州北部で記録的な大雨を観測した。気象庁によると、山口県を中心に非常に激しい雨が降り、山口県防府市では 3 日間の雨量が 332.0 ミリに達したと伝えられた。九州北部および中国地方の各地で 1 時間に 100 ミリを超える猛烈な雨となり、場所によってはこの期間の雨量が 7 月の平均降水量の 2 倍近くになった¹³。

この豪雨により、鳥取・広島・山口・福岡・佐賀・長崎の各県であわせて死者 31 名、負傷者 55 名の被害者が出た。特に山口県では 17 人の死者が発生している。防府市の特別養護老人ホーム裏より大規模な土石流が発生し、施設 1 階部分が土砂に埋まり、施設入所者 7 名が生き埋めとなって死亡した。牛山素行、高柳夕芳の研究によると、中国・九州北部豪雨では、65 歳以上の高齢者が 7 割を占め、近年の傾向と類似していると述べている¹⁴。

総務省消防庁国民保護・防災部防災課も「市町村における災害時要援護者の避難支援対策の実施状況」で、「平成 21 年 7 月中国・九州北部豪雨では特別養護老人ホームが被災し、多数の高齢者が犠牲となった。平成 21 年の風水害による死者・行方不明者 76 名のうち 36 名（47.4%）が 65 歳以上の高齢者であり、これは全人口に締める 65 歳以上の高齢者の割合 22.5%（平成 21 年 4 月現在）と比較しても高い割合を占めている。特に、中国・九州北部豪雨では犠牲者のおよそ 4 分の 3 が 65 歳以上の高齢者であった」と説明している。

国土交通省¹⁵でも、2004 年の新潟福島豪雨と福井豪雨では、死亡者の 85% が 65 歳以上の高齢者であったと報告している。その中で、高齢者が避難に要した時間も高齢者が若い人と同居している高齢者は 1 時間 30 分、高齢者のみの世帯は 2 時間 30 分と報告されている。1 時間も差が生じることで災害の犠牲者になる可能性が高まることになる。

このように、大規模な自然災害には多くの被害者が発生することになるが、その被害者は高齢者が主たる階層となっている。自然災害の被災者の避難状況は公的資料からは確定しえないが、逃げ遅れが原因で高齢者の被害が中心となっていると推測されるならば、その問題は十分検討していかなければならない。

Ⅱ．災害時要援護者に対する支援

1. 基本的な考え方

避難支援ガイドラインでは、「要援護者の避難支援は自助・地域（近隣）の共助を基本とし（略）」が示すとおり、公助よりも自助・共助に重要性がおかれている。

わが国の高齢化率は20%をすでに超え、超高齢社会に突入しているのは周知のことである。同じ高齢者であっても健康であったり病弱であったり介護を必要とする人とであったり、それぞれ多様な状態の中で生き方の多様性を深めていく社会である。介護等の支援を受けることが生活の必須条件であった場合、フォーマル、インフォーマルな社会資源を相互に活用しながらその人の生活を継続させ、安定できるような社会にするべきである。そのためには、自助、共助、公助の3つが必要となり、それぞれがその機能を果たすことによって、社会全体の幸福ないしは福祉が最適にもたらされることになる¹⁶。

社会福祉制度は基本的には対象別の法律や制度を設けることで、必要な福祉サービスを提供している。しかし、地域社会を基盤にする福祉を考える時、地域住民同士のつながりを重要視し、相互に助け合う関係や仕組みづくりをしていくことが重要になる。地域社会の発展を考えていくとき、子どもから高齢者まで住民の誰もが住み慣れた地域の中で心豊かに安心して暮らしていけることを念頭に置かなければならない。そのためには、様々な生活課題について住民ひとりひとりの努力、住民同士の相互扶助、公的な制度の連携による取り組みが必要となる。

「自助」とは自分の事は自分でやるという気概のことで、自立の基礎となるものである。日頃からの習慣や依存心の払拭が大切となるが、老化は誰にでも訪れるものであり、いずれ自助のみでは自立が不可能となる。そのときに必要とされるのが「公助」であり、積極的に公的なサービスを利用すべきである。しかしながら、その「公助」にも限界がある。全体に公平であろうとするがために個別ケースへの対応が困難になりやすい。それを補足するのが「共助」であり、地域社会での助け合いである。それは援助を必要とする高齢者自身のためだけではない。超高齢社会においては介護や援助に関する問題は決して特別なことでもなく、対象を限定した階層だけでなく、全ての人に誰にでも起こりうる問題となった。そのような意味からも、元気で自立した高齢者が援助を必要とする高齢者に対して積極的に手を差し伸べ、少しでも生活の質を高めるような協力を行っていくことが望まれる。これからの超高齢社会にとって、地域社会に住む高齢者同士の助け合いや協力なしでは、地域社会の発展、さらに地域社会の再生はあり得ない¹⁷。それぞれに異なる個性をもつ人々が個性を尊重しな

がら他人や行政等に過度に依存せず自立した生活を送ることができ、その上で相互に協力して個々の不足を補い合いながら協働できる地域社会を作っていかなければならない。

避難支援ガイドラインでは避難情報の伝達経路はイメージされているが、避難行動にかかる支援では、一人ひとりの避難支援プランの策定後の研修や説明会、訓練等は消防団や福祉関係者、自主防災組織となっている。基本的な考え方は「自助・共助を主軸」としながらも、具体策では、自主防災組織の共助を含めつつ公助が基本となっている。避難を必要とするほどの大規模の災害が発生したとき、各種機関が総力をあげて避難をはじめとした応急対策活動を行うが、その活動要請が同時に集中することも想定しなければならない。したがって、常駐の消防等では十分な対応は期待できない。そのためにも、地域住民による自主防災組織体制のもとで協力し合うことが重要である。避難計画やそのための準備は公助を主体とした体制づくりを、災害発生時は共助による地域防災力をいかに高めていくかを基本的な考え方として示していく必要がある。

2. 共助を主軸とした避難と支援

有賀¹⁸は、災害時要援護者の避難の多くの課題を軽減させるためにも、事前に「避難調査」をするべきであると論じ、災害事前、災害発生時、事後それぞれの対応課題をそれぞれの地域で掘り起こし、ホームヘルパー事業所、社会福祉協議会、福祉施設職員、ボランティア、学生、住民等多くの人々に避難誘導などを積極的に手助けしてくれるよう働きかけたり依頼をすることが必要であると述べている。そうすることによって、自分は避難しなくていい、自分は死を選ぶといった自己否定につながる考えを消去、軽減することができるとしている。避難調査を通して、権利義務の概念から相互扶助の住みやすい街、そして人の心を表現できる街に発展するであろうと結んでいる。

避難の際に必要な援護や介護を必要とする階層とそれらの手段を明確化するという意味では、有賀の避難調査は災害時要援護者の避難を円滑に進める大きな利点がある。しかし、避難支援の働きかけ先に公助を求めるのは難しいと思われる。その理由として、福祉施設職員やホームヘルパー事業所等のサービス提供者の場合、まずは施設利用者、サービス利用者の安全と避難を第一としなければならない。入所施設等の場合、現在の施設基準では夜間等、緊急時に全ての利用者を安全に屋外に避難させることすら困難な場合もある。業務に直接関係する対象への援助は後手に回る可能性がある。一般的に、ボランティアは専門職や指導者等の指示者がいてこそ有効に機能する。緊急時にあらかじめ決められた指示者からの指示が受けられるような体制を構築した上で、ボランティアは活用されることになる。

支援の方法と課題について、立木¹⁹は避難支援ガイドラインの課題を紹介している。このガイドラインでは、課題1として情報伝達体制の整備、課題2として災害時要援護者情報の共有、課題3として災害時要援護者の避難支援計画の具体化等、課題5項目が挙げられている。

表 2 災害時要援護者の避難支援ガイドラインの概要

課題 1	情報伝達体制の整備
＜対策＞ (1) 市町村における災害時要援護者支援班の設置 (2) 避難準備情報の発令・伝達	
課題 2	災害時要援護者の情報の共有
＜対策＞ (1) 同意方式、手上げ方式、関係機関共有方式の組み合わせによる災害時要援護者情報の収集、共有。	
課題 3	災害時要援護者の避難支援計画の具体化
＜対策＞ (1) 災害時要援護者一人ひとりの避難支援者を定めた避難支援プランの策定 (2) 登録情報の更新と避難訓練への参加、要援護者等の理解促進を進める (3) 避難支援プランの策定を通じた地域防災力の強化 (4) 避難支援プランについての理解促進	
課題 4	避難所に置ける支援
＜対策＞ (1) 避難所における要援護者用窓口の設置 (2) 避難所からの迅速・具体的な支援要請 (3) 避難所における要援護者支援への理解促進 (4) 福祉避難所の設置・活用の促進	
課題 5	関係機関等との連携
＜対策＞ (1) 福祉サービス提供者等との連携 (2) 福祉サービスの継続 (3) 保健師、看護師等の広域的な応援 (4) 要援護者避難支援連絡会議等を通じた緊密な連携の構築	

出典：「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」より筆者作成

ここで注目したいのは課題 2 と課題 3 である。市町村等の行政は当該地域のハザードマップや避難マップ等を作成し各家庭に配布する予防対策や、実際に自然災害が発生したときの救済措置等ができるが、第一に身を守るのは自助であり共助である。その意味で、課題 2 と 3 は避難初期の対策には生命線ともいえる項目となる。立木は、神戸市東灘区魚崎地区内の介護保険サービス利用者 323 名を対象に担当ケアマネジャーを通して行った調査を行い、災

害時要援護度マップを作成した。調査対象者の情報を地域情報として地図上に反映し、自然災害の脆弱性と災害時要援護者のリンクが可能となっており、災害が他人事ではなく自分に降り掛かってくるものとしてイメージしやすいこと、住民が地域の危険性や要援護者への避難支援の必要性を、より実感できると述べている²⁰。

3. アンケート結果にみる共助の重要性

当事者と地域住民等の助け合いを強調する「共助」にとって、どこに支援を必要とする人がいるのか、どの程度支援を必要とするのかという基本的情報がなければ、助けようとする主体は動けない。

2011年9月に筆者が担当したA県B市での公開講座がB市民館にて行われた。この公開講座は「高齢者が孤立せず地域の中で安心して暮らせるように～災害時の避難を考える～」というテーマで開催された。公開講座に参加したのは30名で、そのほとんどがB中央高齢者教室のゆうゆうセミナー受講生の方々であった。公開講座の受講者の内訳は、男性が1名で他は女性であった。B中央高齢者教室は、60歳以上のB市民が各人の興味や好みに合わせて参加する生涯学習の一環として行われているものである。中央高齢者教室は表2のように様々なニーズに対応して開講されている。各講座によって開催頻度が異なる。ゆうゆうセミナー、書道講座、園芸講座の場合は隔月1回程度、老化防止体操、各倶楽部講座は月1回程度の頻度で開催されている。

筆者の公開講座では、自然災害時の避難についてどのような工夫が必要なのかという防災意識について講義を行った。講義は主に、「現在は健康体でも、自然災害が起きたときも健康体であるとは限らない。また自然災害は予期しないときに突発的に発生するものであるため、健康な時から“もし災害があった場合はどうすべきか”という意識と対策をそれぞれで考えておくことが必要とされる」旨の内容で行った。その講義内で、受講された方々に①普段の生活で自然災害から身を守る取組みとしてどんなことをしているか、②もし、自分が自力で避難できなくなった場合、どのような方法をイメージしているか、③そのために常日頃何をしていくべきかの3点についてアンケートを実施した。アンケートの主旨は項目ごとに受講者が普段行っている防災対策・意識、想定している避難対策、そのための準備を把握するものであり、講義を通して改めて普段の生活や意識を振り返ってもらうことから、選択肢項目を設けずに自由記述で行った。講義終了後に回収をした結果、アンケート回収は13枚。受講者数30名のため回収率は43.3%である。

アンケート結果をそれぞれ同様の意見ごとにまとめたものが表3である。アンケートは自由記述のため、集計は複数回答として整理している。また、項目によっては無回答の受講者もいたことを付記しておく。

表 3 アンケート結果

① 普段行っている防災対策・意識
災害用備品の持ち出し場所を決めておく (4) 避難する場所を決めておく (3) 今まで考えたことがない (3) 家具の転倒防止 (2) 身体を鍛える (2)
② 想定している避難対策
隣近所で助け合う (6) あらかじめ近所の人や親しい人に伝えておき、災害が起きた時にすぐに来てもらう (2) すぐに消防、警察等に応援を頼めるように緊急連絡先を登録したり確認しやすい場所に貼ったりしておく (2) 電話で助けを求める (1)
③ 想定している避難対策にむけた準備
普段から隣近所と仲良くする (3) 日頃から災害情報を集める。(3) 避難場所や災害備品を準備、確認を忘れない (3) 自分なりに日頃から身体を鍛えておく (2) 留守にするとき等は自分の居場所を伝えておく (1)

() 内は人数

また、自由記述の中で、避難に関する心配事や問題点として、地域の絆の希薄化や地域固有の課題を指摘する回答もみられた。それをまとめたのが表 4 である。これらの回答は各質問項目の回答に関連して記載されており、特に自助だけでは対処しにくい問題であることが分かる。また、共助の限界を指摘した問題点であることにも注目したい。

表 4 避難に関する問題点

・ 隣近所の若い世帯にも声をかけようと思うが、声をかけてもらえるか心配だ ・ 病弱な身内がいるが、そういう者と一緒にどうやって避難するべきか分からない ・ 隣近所とよく話をしているが、周囲も高齢者ばかりでいざというときに助け合えるかどうか心配 ・ B 市は「よそ者」がなじみにくい土地柄のため、年配でも居住年数の浅い人にはなじみにくい。若い世帯等は孤立感が強いのではないか。
--

B市内の高齢者数からすると、今回の母数は圧倒的に少なく、このデータだけでB市内の高齢者の意識を断定することはできない。しかし、受講者のほとんどが生涯学習に自ら参加しようとする高齢者の方々であることから、問題意識が高く高齢者層の代表意見として参考になると考える。

4. 住民自治組織を主軸とした共助と避難支援

ガイドラインでは、関係機関同士の連携で情報の共有化を図ることが強調されている。つまり、地域内の要援護者情報は保健師やケアマネジャーが多く有していることから、この情報を母集団として行政職員や民生委員等が同意方式で情報の集約に当たることを想定している。その一方で、現に避難時の支援をするのはより身近な地域住民等が想定される。行政が中心になって作成した要援護者情報も、避難支援をする側に伝えられなければ活用されない。実際に避難を必要とする自然災害が発生したときに避難支援が機能しない可能性がでてくる。

公開講座でのアンケート結果から見えてくるものとして、自分に避難支援が必要なときの拠り所は隣近所や近所の親しい人の傾向が強いということが挙げられる。つまり、市町村が主体になるのではなく、さらに小さな単位を主体にする視点が必要になる。この場合の小さな単位とは学校区よりも町内会等の住民自治区単位が想定される。ある程度構成員が顔見知りレベルでも知っていることで、要援護者もより不安が軽減した状態でサポートを受けられること、さらに近所付き合いという身近な共助が構築できることが期待されるためである。住民同士が連帯感を保つことができ、地域の防災活動を効果的に行うことができる組織規模であること、さらに住民の日常生活上の範囲として一体性のある規模としても、町内会等の住民自治組織は適当な役割を有している。また、核家族化により家族内の問題解決能力が低下していく中、単なる地域内の管理だけではなく、親睦や交流を深める意義が町内会等の住民自治組織にはある。さらに、災害対策基本法²¹では、地域における住民同士による防災活動が重視され、地域住民による自主防災組織の設置規定が設けられている。この自主防災組織は町内会等を母体として設置することが想定されていることから、町内会等の住民自治組織が主軸として具体的ネットワークを構築することが期待できる²²。

町内会について、岡西、佐土原は横浜市内の町内会に調査を実施し、50%の町内会が活発な活動をし、ほぼ同程度の割合で地域住民同士のコミュニケーションは親しいことを論じている²³。また、地域内の災害危険度等にも影響を受けるが、概ね活動が活発な町内会ほど、地域内での防災活動が活発化していることが報告されている²⁴。この中には、防災活動の行政主導に加えて独自で話し合いや連絡体制確立が進んでいる町内会や、危険個所の把握、マニュアル整備、災害時要援護者の把握、マップ作成等応急対策活動の整備まで実施されている町内会がある。

「共助」という視点からも、ある住民がある住民を手助けしたことを「助け合い」とはいわない。相互に働きかけることで「助け合う」関係になる。人と人とのつながりを平時から作っ

ていく中で助け、助けられる関係が生まれてくる。萩原ら²⁵が、コミュニティを「人と人とのつながり」と定義づけているように、普段からつながりを構築できる地域関係づくりと事前の情報把握をしていかなければならない。その地域関係づくりのためには、災害時要援護者の意識も変容が求められる。「もし避難が必要な状況になったときは、私が助けに来ます」言われる側、すなわち受け身の立場では、はじめにで紹介した「私はお墓にひなんしますごめんなさい」と遺書を残して自殺をした高齢者のように、避難支援に際して心苦しさ、すなわち自己否定につながる。活用することを期待する要援護者自らが町内会のつながりや隣近所との関係等のインフォーマルな地域内のネットワークを好意的に受け止めにくい可能性を残すことは、実際の運用にも影響を与えかねない。普段の地域内での関わりの中で「もし避難が必要になったときには、私のところにも来てください」とネットワークを活用しようとする姿勢を明示することも今後は求められる。その起点と範囲になるのが、市町村よりも住民に身近な組織体である町内会等の住民自治組織になる。このような日常生活レベルでの地域内で顔の見えるつながりをつくっていくことによって、地域での共助のむすびつきを深めることにつながる。これは行政主導のトップダウン方式では構築されにくいネットワークである。共助の主体でもある町内会が主体となって地域の連携を作っていくことで、自分たちの住む地域を自分たちで守っていこうとする意識と周囲への働きかけが生まれ、地域の防災力・防災対応力が結実していくことになる²⁶。市町村等の公助による支援はもちろん必要かつ責務であり計画等の面で連携を密にしていく必要はあるが、避難支援の基本にあるのは地域による相互の助け合いである。町内会での話し合い、機会や地域内の情報収集の機会を積極的にサポートすることが市町村の進めていく役割であり、その機会を十分に活用していくことが町内会等住民自治組織の役割ととらえ、住民が地域への参画を深めていく地域ネットワークこそが、共助による避難支援のひとつの形であると考ええる。

このようなことから、ガイドラインで強調される市町村主体の避難対策をさらに、さらにミクロな視点で住民相互の関わり合いがある住民自治組織が主軸の避難支援として、町内会等を中心に住民相互に情報とニーズを把握し地域、地区ごとの避難プランをつくることを考えていくべきであろうと提起する。

おわりに

阪神淡路大震災以後、各市町村で独自のハザードマップを作成し、対象家庭全戸に配布する等の取り組みが進んでいる。小規模の市町村レベルはともかく、中核都市レベルの大規模な市町村になると、見ても分かりにくくどこの避難場所が一番近いのか分かりにくい場合がある。市町村は行政単位としては最小の組織だが、住民視点でいえば決して最小単位とは言いがたい。

本稿では家屋からの避難に限定して論述したが、現実の避難は避難先での生活も含めて全体的な支援が求められるため、初期避難のみで完結するわけではない。自然災害等の要援護

者の避難支援は、事前の情報集や分析、助け合うシステム構築はあくまでも出発点に過ぎない。実際に自然災害が発生した際、実際に駆けつけ助け合うことができるのは、地域住民である。地域住民が地域内で相互の信頼を得て自らで地域の意思統一をしていくことが最終的な方向性である。

また、災害時要援護者に対する情報が共有できることで、災害が発生しない場合でも地域内の見守り活動や地域で支え合う意識等の地域連帯の意識が向上しやすい。その意味でも、防災を意識することが日常生活の地域づくりにも寄与する。

自らの避難行動、避難支援行動に移すためには気持ちだけではなく具体性が伴わなければならないが、その具体性になるものが情報である。災害時だけに用いられるのではなく平時にも有効に活用できるよう情報の集約の仕方、共有の方法を今後の課題とし、住民相互の交流が困難とされる集合住宅密集地等の災害時要援護者の問題をどう考えていくべきなのかについてさらに検討してかなければならない。なお、本稿で未整理の課題としては、町内会等の住民自治組織が地域住民の情報を管理しきれるのか、守秘義務の問題や情報漏洩、情報の悪用に関する問題をどうとらえるのか等、主体を町内会等の住民自治組織に据えたときに生じる個人情報保護の問題である。

参考文献

- 浅田敏『地震 発生・災害・予知』東京大学出版会、1984 年
- 萩原尊礼編『日本列島の地震 地震工学と地震地体構造』鹿島出版会、1990 年
- 勝又護『家族で読む地震の本』PHP 研究所、1995 年
- 島村英紀『地震列島との共生』岩波書店、1996 年
- 二宮洸三『豪雨と降水システム』東京堂出版、2001 年
- 宇津徳治『地震学第3版』共立出版、2001 年
- 山崎栄一、立木茂雄、林晴男、田村圭子、原田賢治「災害時要援護者の避難支援に関する政策法務のあり方について」『地域安全学会論文集』地域安全学会、2006 年
- 北川皓一、大貝彰、村上正浩、郷内吉瑞、堀健雄「町内会組織及び自主防災組織に着目した地域防災力の定量化に関する研究（その1）」『日本建築学会学術講演梗概集（関東）』日本建築学会、2006 年
- 北川皓一、大貝彰、村上正浩、郷内吉瑞、堀健雄「町内会組織及び自主防災組織に着目した地域防災力の定量化に関する研究（その2）」『日本建築学会学術講演梗概集（関東）』日本建築学会、2006 年
- 北川皓一、大貝彰、村上正浩、郷内吉瑞、堀健雄「町内会組織及び自主防災組織に着目した地域防災力の定量化に関する研究（その3）—評価構造の再構築—」『日本建築学会等開始部研究報告書』日本建築学会、2007 年
- 総務省消防庁消防大学校『自主防災組織づくりとその活動』総務省消防庁消防大学校、2007 年
- 古川容子、長谷見雄二「高層共同住宅における居住者の防災意識と近隣相互扶助体制構築の可能性」『2007 年度日本建築学会関東支部研究報告集』日本建築学会、2007 年
- 立木茂雄「災害時要援護者支援とマップづくりの効用」『地方自治職員研修』7月号、公職研、2007 年
- 山崎栄一「災害時要援護者の避難支援と個人情報」『地域防災研究論文集』第2巻、2009 年

辻利則、森部陽一郎、松澤英之、甲斐満生、野澤裕樹、長友信裕「無線 LAN 災害情報ネットワークシステムの構築」『宮崎公立大学人文学部紀要』第 17 巻第 1 号、2010 年

愛媛県『自主防災組織活動マニュアル』愛媛県県民環境部防災局危機管理課

広島県『自主防災組織結成の手引き』広島県危機管理監

札幌市『自主防災マニュアル』札幌市

-
- 1 震災後は各メディアで独自の名称が用いられていたが、2011 年 4 月 1 日の閣議で、東日本太平洋沖地震による震災の名称を「東日本大震災」と統一することが了解され、発表された。
 - 2 中垣昌美編『社会福祉対象論』さんえい出版、1995、13 ページ
 - 3 江原勝幸は「災害弱者援助における地域ネットワークの活用」『静岡県立大学短期大学部研究紀要』18-W 号、2004 年及び「震災避難期の災害弱者支援に関する考察」『静岡県立大学研究紀要』19-W 号、2005 年等で「災害弱者」と整理している。
 - 4 有賀絵理は「災害弱者の避難方法と課題」『茨城大学地域総合研究所年報』第 40 号、2007 年等で「災害弱者」としている。
 - 5 多くの研究や講演で「災害時要援護者」と整理して用いている。
 - 6 山下惇は「災害時要援護者の支援と地域」『ひょうご自治』2006 年等で「災害時要援護者」としている。
 - 7 東北地理学会・東日本大震災報告集による
 - 8 2011 年 4 月 9 日付朝日新聞による
 - 9 同上
 - 10 新潟県報道資料「平成 19 年 7 月 16 日に発生した新潟県中越沖地震による被害状況について（第 282 報）」2011 年 7 月 14 日現在
 - 11 消防庁「兵庫県／阪神・淡路大震災の被害確定について」2006 年 5 月 19 日
 - 12 兵庫県「阪神・淡路大震災の死者にかかる調査について（平成 17 年 12 月 22 日記者発表）」による
 - 13 気象庁 報道発表資料：2009 年 7 月 27 日
 - 14 牛山素行、高柳夕芳「2004～2009 年の豪雨災害による死者・行方不明者の特徴」『自然災害科学第』29 巻第 3 号、日本自然災害学会、359 ページ
 - 15 国土交通省、「水害対策を考える 第 3 章 4-2 高齢者・災害弱者への支援を考える」
http://www.mlit.go.jp/river/pamphlet_jirei/bousai/saigai/kiroku/suigai/suigai.html
 - 16 岡崎強、野口典子、水谷俊夫編『一部改正 新選高齢者福祉論』みらい、2008 年 59 ページ
 - 17 同上、61 ページ
 - 18 前掲 5
 - 19 立木茂雄「災害時要援護者支援の課題と対策—市民、地域、行政に求められること—」『都市問題研究』第 59 巻第 6 号、都市問題研究会、2007 年
 - 20 前掲 21
 - 21 1959 年の伊勢湾台風による被害への対策から制定されたのが、災害対策基本法である。

- 22 総務省消防庁『自主防災組織の手引—コミュニティと安心・安全なまちづくり—』総務省、2007 年、15 ページ
- 23 岡西靖、佐土原聡「横浜市内の自治会町内会における日常の活動と防災に関する調査研究」『地域安全学会梗概集』第 16 号、地域安全学会、2005 年、104 ～ 105 ページ
- 24 岡西靖、佐土原聡「地域防災力向上のための自治会町内会における地域コミュニティと災害対策に関する調査研究—横浜市内の自治会町内会を対象としたアンケートに基づく考察—」『日本建築学会計画系論文集』第 609 号、日本建築学会、2006 年、83 ページ
- 25 萩原良己、畑山満則、寺尾京子、金行方也「京都市旧市街地における災害弱地域と高齢者のコミュニティに関する研究」『京都大学防災研究所年報』第 46 号、京都大学、2003 年
- 26 前掲 23、132 ページ

