

3. 災害時における要援護者支援計画の現状と対策

正木和明・石河真美・高須 梓

1.1 目的

災害時における要援護者支援の為の支援計画、及び要援護者台帳の整備状況の現状を調査する。

それと共に、現状で考えられる問題点を挙げる事により、支援計画を改善し、災害の人的被害を少なくする事を目指す。

1.2 従来の研究

「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」(内閣府,2006)によると、災害時要援護者とは、災害時において必要な情報を的確に入手できない、迅速な避難等が行えない、もしくは支援を要する人の事を指し、主に高齢者・障害者・外国人・乳幼児・妊婦等のことをいい、昨今の風水害・地震等の災害においては、死者の大半が65歳以上であり、高齢者を含む要援護者への対策は、災害時における人的被害を少なくするための重要な課題である。

我が国では「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」にしたがい、要援護者台帳の作成などが市町村などの地方自治体で行われてきている。

しかし、台帳作成の取り組みは十分とはいえず、台帳を作っても災害時に活用できるかといえば疑問が残る。まだ台帳を用いての支援体制が整っておらず、各機関の連携や体制を作っていく事が急務であるといえる。また要援護者とする基準を決めることは困難であり、実際の災害では要援護者ではなく、災害時に外出していた者、あるいは旅行者等の訪問者の方が支援を要する場合も考えられる。

したがって、台帳を作成していく上では災害時に避難を支援する要援護者の範囲を明確に定め、日頃から情報収集や情報共有を進めて、対象を絞ることが重要であるといえる。

1.3 方法

社会福祉法人AJU 自立の家と協力をし、東海4県の各市町村にアンケート調査をした。これを集計しグラフ等におこすと共に、地理情報ソフトによってそれぞれの市町村の地域特性や位置関係などの把握などを行うことで、各市町村での取り組み状況や意識の傾向を調査する

また、特に目立った都市・地方に聞き取り調査を実施し、そのような特徴がでた背景や、台帳作成・支援計画への取り組み状況や問題点を調査し、近年発生した災害被災地への実地調査及び聞き取り調査を行う。

2.1AJU 東海地域データ分析

2008年10月に、東海4県の市町村を対象に、災害時要援護者対策に関する実態調査のアンケート調査を「AJU 自立の家」が行った。調査対象は170市町村で、そのうち回答があったのは134市町村であった。

使用したデータはアンケート調査を元になっている。同一の市町村で市役所と社協が別に回答している等、複数の回答があるところが一部見られたため、市役所と社協の両者があれば市役所の回答を優先して表示することとした。

2.2 要援護者避難支援

「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」(内閣府,2006)によると、要援護者の避難支援は自助・地域(近隣)の共助を基本とし、

- ①要援護者等への伝達体制の整備
- ②要援護者の情報の共有・活用

- ③要援護者の避難支援者の決定
 - ④避難所での支援
 - ⑤関係機関等間の連携
- が重要であるとされている。

I. 個別支援計画について

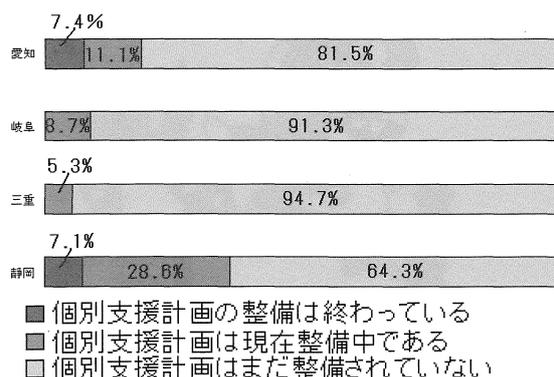
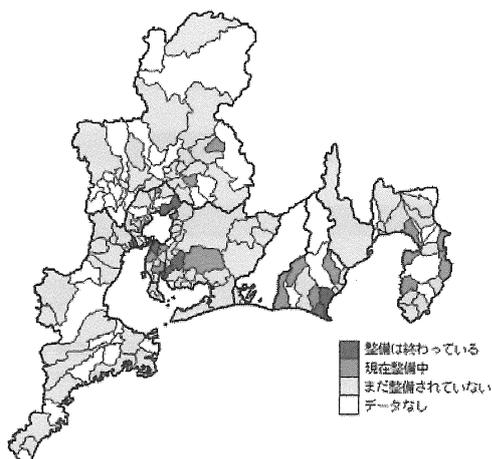


図1 東海4県の個別支援計画の整備状況(県・市町村) 図2 東海4県の個別支援計画の整備状況(県)

図1を見ると、まだ整備されていない市町村がほとんどである。図2の割合で見ても愛知・静岡県が若干終わっている・現在整備中と回答した市町村が多いが、やはり6割以上の市町村がまだ整備されていない状況である。実際にまだ災害が起こっていないので4県ともどのように個別支援を行っていけばいいのか検討中のようなようである。進んでないというよりは、災害は未知な出来事なので個別支援計画の終わりが見えないといったほうが正しいようである。

II. 発災時の安否確認や個別支援について

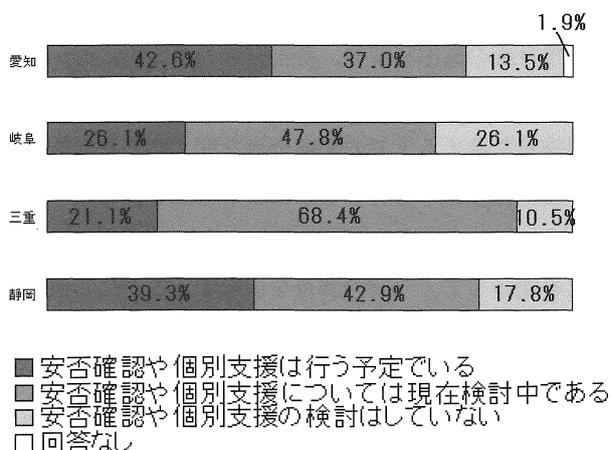
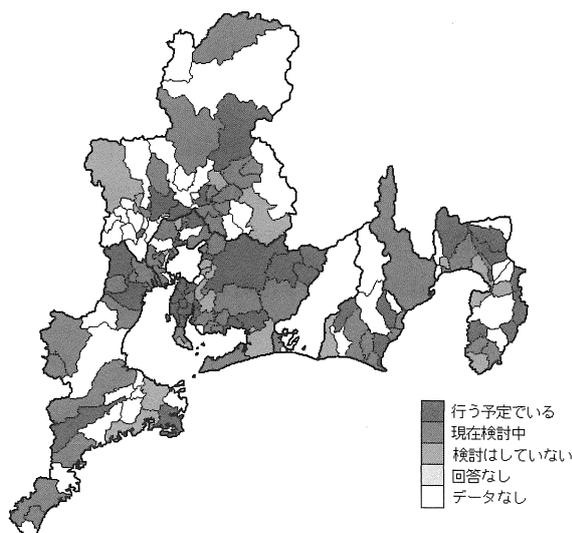


図3 東海4県の発災時の安否確認や個別支援の予定(県・市町村) 図4 東海4県の発災時の安否確認や個別支援の予定(県)

図3を見ると愛知県は全体的に色が濃いようである。つまり、安否確認や個別支援を行う予定が他の3県より高いということである。割合を見ると（図4参照）静岡県も割合的には安否確認や個別支援を行う予定が高いということがわかる。こちらも先の問いの個別支援計画の整備状況と同じく、どの程度のものが災害時に出来るのなど細かい事柄が決まっていないため検討中の数値が高くなっている。

2.3 要援護者台帳

①要援護者台帳の整備状況について

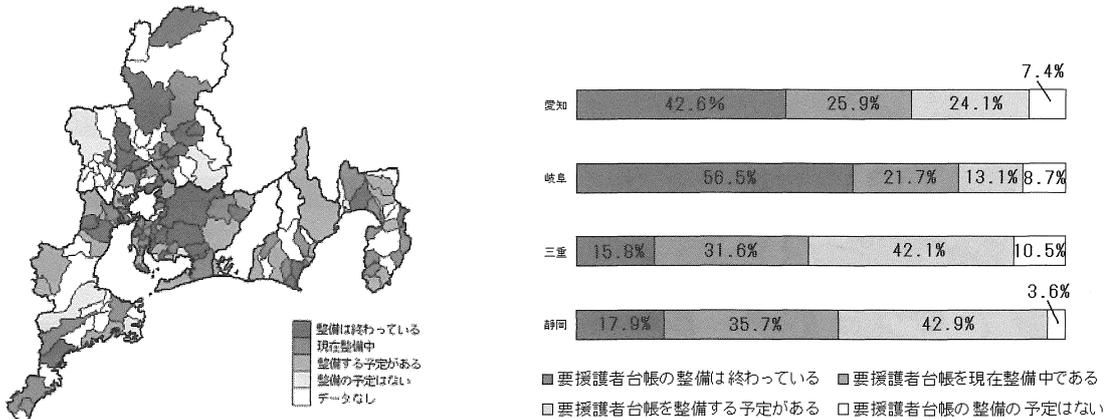


図5 東海4県の要援護者台帳の整備状況（県・市町村） 図6 東海4県の要援護者台帳の整備状況（県）

図5から見てとれるように愛知・岐阜県は他の2県と比べると整備が終わっていると回答した市町村が多い。割合で見てみると（図6参照）岐阜県が最も整備が進んでいるようである。愛知県は図3で見ると整備状況賀岐阜県より多く見えるが、実際には整備が終わっていると解答した市町村は42.6%で岐阜県の方が割合としては多い。岐阜県が要援護者台帳の整備状況よい理由は岐阜県の風土によるものなのかもしれない。岐阜県は積雪量が愛知・三重・静岡県に比べ多く、日頃から防災への関心が高く、その結果として台帳の整備状況に繋がったのではないかと考える。

3 台帳作成市町村への個別質問

先述のアンケート調査の結果を元に、回答をくれた市町村のいくつかを選び、聞き取り調査をお願いし、要援護者支援計画の進捗状況や、台帳整備の予定等についてのより詳細な回答をもらうことができた。

選択肢による回答が主であったアンケート調査ではわからなかった、市町村における支援計画に着手した理由や、台帳整備を進める上での問題点等を聞くことを目的に、今回は西尾市役所の防災課と幡豆町役場に回答を依頼した。幡豆町はAJUの行うGISによる台帳整備事業への参加を決めており、台帳整備への力を入れていることから、西尾市は幡豆町が農村部であるのに対して地方都市型の自治体であり都市形態の違う市町村で違いを比較できることを期待して、今回の調査を依頼することにした。

4 考察

災害時要援護者の避難支援ガイドラインによって、要援護者台帳の作成や、支援計画は現在ほとんどの市町村で行われているが様々な問題がある事も事実である。一番の問題はやはり、個人情報の扱い、すなわちプライバシー面での問題である。平時から関係機関に情報を提供するのか、または災害時のみの情報開示なのか、どの程度の範囲の機関に情報提供を行うか等、基準となる部分をしっかりと設定する事が急務であるといえる。

また、要援護者台帳の認知度にも改善の余地があるように思える。台帳の整備計画がある市町村でも、その広報

にはまだ力を入れていないようであり、自分達もこの調査をするまでは、台帳どころか要援護者という言葉すら知らず、大多数の人の認識も同じようなものであると思う。先述のプライバシーの問題も、要援護者や、台帳の整備について正しく広報し、多くの人に広め、取り扱いへの理解を深めてもらう事で解決する事が出来るのではないだろうか。そして、要援護者に対する支援者にも、違いが見られる。農村部では、民生委員が情報も把握しているようで、台帳はあまり必要ではないように思える地域もある。しかし民生委員もまた被災者となる可能性が高いと考えると、民生委員ばかり負担をかけるやり方には考慮すべき点があるように思う。民生委員に頼り切るのではなく、地域住民が要援護者を気にかける環境づくりを行う事が大切なのではないかと思う。

対して都市部では、要援護者支援計画等は検討されているが、あくまで支援するのは要援護者の身近にいる支援者が中心に行うことを期待しているようである。自治体による個別での支援が難しいのならば、せめて必要な支援を的確に行えるように要援護者の情報を把握する必要がある、その点で要援護者台帳の整備は必要不可欠なものであるといえるだろう。このような状況から、台帳整備の必要性も伺えてくる。農村部では災害時においてはむしろ台帳や救護マップ等のみよりも自分の記憶を頼りに行動した方が効率が良く、台帳の整備は必ずしも重要ではない可能性もある。岩手・宮城内陸地震において、民生委員が自主的に動き、ほとんどの地区の安否確認が6時間以内に完了したそうである。このように迅速な安否確認が行えた理由には、平時からの地区と民生委員の繋がりが密で、要支援者の情報を民生委員がすべて把握していたことである。また能登半島のある地域では、作成した地図よりも、地図を作成した時の情報が頭に残っており、支援活動の手助けとなった事例もある。

しかし、このように民生委員が活躍出来るのは地域性による部分が大きく、名古屋等といった、大都市の場合に同じように上手くいくかは疑問である。都市部では、個人の把握は非常に困難であり、台帳を作成することで、初めて要援護者の姿が見えてくる。そういった確認のためのツールとしても、要援護者台帳を整備する必要がある。つまり、台帳や地図の作成は必ずしも「必要」「不必要」と片付けるのではなく、地域の特性や人口によって形を変えることで、支援活動の要となってくれるだろう。しかし実際の災害では何が起るかかわからず、要援護者台帳を有効利用することが出来ない可能性もある。ゆえに、災害時に最も力を発揮するのは人の力であり、要援護者支援計画とは切っても切り離せない関係にある。調査の結果から、民生委員による定期訪問は多くの地域で行われているようだったが、避難訓練やイベントといった、要援護者と地域社会のふれあいの機会はあまり設けられていないようだった。特に避難訓練に関しては、要援護者に対して災害時にどのような支援をすればいいの把握をする事も出来るので、可能であるなら行うべきである。

5 おわりに

今回のアンケート調査では、愛知県以外の回答数が非常に少なく、データが一部整合性の欠けるものになってしまった可能性がある。また、回答していない地域に名古屋や浜松といった大都市部が含まれているので、大都市における台帳整備状況については調査することが出来なかったのが残念である。また、今回の調査では2つの市町村にしか聞き取り調査を行えなかった。台帳の整備状況や、人口、要援護者の割合といった色々な要素による違い等を調べるためにも、もっと多くの市町村に聞き取りを行うべきだった

参考文献

1. 内閣府「災害時要援護者対策の進め方について」(2006)
2. 諏訪五月「政府における災害時要援護者対策の取り組みについて」(消防科学と情報 No.92 2008)
3. 消防庁防災課「市区町村における災害時要援護者の避難支援対策への取組状況調査結果について」(消防科学と情報 No.92 2008)
4. 北浜陽子「能登半島地震から一年 輪島市における要援護者支援の取り組み」(消防科学と情報 No.92 2008)