

災害時要援護者の個別避難計画の作成と 避難所における配慮ガイドラインの作成

～ 市民活動グループによる災害時要援護者安否確認活動（埼玉県所沢市） ～

研究代表者 北村弥生 国立障害者リハビリテーションセンター研究所
研究協力者 西村園子

研究要旨：市民グループの有志が災害時の安否確認を効率的に行うために、黄色いハンカチの活用を始めた経緯と展望を面接法による調査により明らかにした。黄色いハンカチの活用では、玄関のドアノブ外側に、災害時に安全な場合には「元気です」と書かれた黄色いハンカチを下げ、助けが必要な場合は必要なことを紙に書いて下げる。市民グループでは、ハンカチと記入用市のセットの作成と配布を、友人、地区福祉連合協議会、市社会福祉協議会、県社会福祉協議会の支援を得て開始した。また、地区において福祉避難所を準備することを、地区福祉連合協議会を介して、市役所とも協議することを計画していた。自助、共助、公助の全てを活用した事例と考えられた。今後の展開を追跡しながら、全国的に進みにくい要援護者支援課題の克服方法を解明したい。ただし、要援護者の中でも市民活動グループの対象は高齢者であり、障害者に対する市民による支援を得るための方法を見出すことは、今後の課題である。

A. はじめに

本稿では、市民活動グループによる共助を基礎とした災害時要援護者支援活動を紹介する。災害時における共助の重要性が指摘されたのは、阪神・淡路大震災で、地震による家屋の倒壊の下敷きになった人の救助の8割が近隣住民により行われたことによる[1]。しかし、2004年の新潟・福井豪雨では、4人の死者は全員が後期高齢者であった。しかも、水が引いた後の市職員によるローラー作戦により死亡が確認されたことから[2]、避難が困難な人を地域で事前に認識し、避難を呼びかける必要性が示唆された。

高齢化に伴い支援を要するが増えるため、限られた人数の平日昼間に地域に残る支援者が効率よく声掛けをする方法として、要援護者が玄関に安否を示す印をつける方法が提案されている。すなわち、安全に自宅にいる場合及び安全に避難した場合には自宅の玄関周辺に黄色いハンカチなどを掲示する。黄色いハンカチを自治体や自治会が配布して、近隣同士の見守りを推進する事例が紹介されている[*,*]。

本稿では、市民活動グループによる自主的な黄色いハンカチを用いた災害時安否確認活

動の実施経緯を記載し、次年度に、活動の発展経過を追跡する。

B. 対象と方法

埼玉県所沢市で活動する市民活動グループXの事務局Aに面接法により調査を行い、補足をメールで調査した。グループXでは、市内において著者が主催した災害時要援護者支援の勉強会で、黄色いハンカチのことを知り、1年半後には、450枚を作成し配布するに至ったからであった。調査内容は、グループの沿革と活動、災害に関する活動と展望、災害関係の活動を推進する要因及び課題であった。

C. 結果

1. グループの沿革

市民活動グループXは、1997年に、所沢市内のY地域の民生委員の一部と所沢市社会福祉協議会（以下、所沢市社協）の配食ボランティアが地域のネットワークをつくるために発足させ、高齢者の交流会、見守り活動を行ってきた。グループXの会員は、調査時には*名であった。

2. 災害以外の活動

所沢市社協の配食活動は、民間の配食事業所が増えたため、*年に中止となった。しか

し、市内の障害者団体がつくる弁当に、グループ X の会員手作りの味噌汁と季節のデザートを添えて食事会や茶話会を、どこで、実施した（月 1 回）。食事会、交流会に参加する高齢者は合計*名程度、各会の参加者は*名程度であった。グループ X の会員は、食事会や茶話会の案内を配布しながら高齢者の自宅を訪問し、見守り及び話相手をしていった。在宅状況が確認できない時には、担当の民生委員や地域包括支援センターに連絡した。食事会には、町内にある社会復帰訓練中の精神疾患の NPO 法人の利用者*名程度も招き、若者と高齢者の交流も図っていた。

3. 災害に関する活動と展望

3. 1. 問題意識

災害に関しては、毎年日本のどこかで大きな災害が発生し、支援を必要とする人達に迅速なニーズ把握と支援が必要となることについて、グループ X の会員の中で問題意識を共有していた。

東日本大震災では、食事会・茶話会参加者のうち、ヘルパーが来なくて買い物に行けずに困っていた高齢者に、会員が電池を買って届けた例があった。また、会員がドア越しに安否確認に行き、計画停電でエレベーターやインターホンが使えずに困っていた高齢者を見つけ、買い物の補助を行った例もあった。会員は、平時の見守りにより高齢者の状況を知っていたために安否確認に駆けつけやすく、人間関係ができていたためにニーズの拾い上げも地域での対処もしやすかった。

しかし、グループ X の会員の数により支援できる高齢者の人数に限られるという課題があった。しかも、災害発生時には複数の人（家族、友人、近所の人、民生委員、町会、安否確認ボランティアなど）が同じ高齢者を訪ねることもあれば、訪問から漏れる高齢者もあり、効率的な支援のあり方をグループ X は求めている。

3. 2. ハンカチと SOS カードの作成経緯

2012 年 1 月に、国立リハビリテーションセンター研究所障害福祉研究部主催の防災勉強会で、A は、鍵谷一板橋区防災部長の講演で、富士宮市の災害時安否確認のための「わが家は大丈夫！黄色いハンカチ作戦」を知った。A は、迅速に支援が必要な人を探すよい方法だと考え、富士宮市に問い合わせ、内容、費用など確認し、字を大きく読みやすくゴチ

ック体のデザインとした。所沢市社協に発注先を相談したところ、T シャツ印刷を行う業者を紹介された。同時に他の見守り団体に埼玉県社会福祉協議会が活動費を助成することを教えられ、所沢市社協を通して申請し、平成 25～26 年度の活動資金を得た。450 枚を発注し、さらに、グループ X の有志によるボランティア活動として、ドアノブにつけるバイアステープの縫い付け、SOS カードの印刷、ビニール袋へゴムをつけて、ハンカチとカードをセットにして入れていた。

練馬区に住む友人に黄色いハンカチを見せたところ、練馬区では、白いプラスチックに「無事です」と書いたプレートを使用していたが、黄色い方が目立ってよいと評価された。

3. 3. ハンカチと SOS カードの普及に関する展望

まちぐるみで、全ての人を対象に取り組んだ方が効果は大きいと A は考えた。しかし、ハンカチについては、グループ X の会員も町会役員も、反応は賛否半々であった。強引に始めても効果は薄いと考え、グループ X の活動とせずに、A の周囲の賛同者から少しずつ草の根的に広げていく方法を取ることにした。マンションの同じフロアの人同士、親しい関係にある町内会の班、民生委員の会合、地域ケア会議、見守りネットワーク会議、新所沢地区福祉活動連絡協議会の例会、防災勉強会など新所沢地域で関心の高い人に配布し、普及する予定であった。

平行して A ら有志が所属する町会に働きかけ、自治会のコミュニティ推進事業として市の助成を受けたり、町会の予算で賛同した班に毎年、配布できるか検討することを依頼した。町会での事業としては、町会会員だけでなく、高齢であることを理由に退会した人等町会の対象地域に住む人全員を対象と考えた。

市内でも、地域によっては、昔ながらの人間関係が強く、災害時安否確認を目的としたブルーのリボンや白い札等を配っている町会もあるというが、Y 地区は、駅の近くで団地も林立する地域で地縁は薄いと考えられ、災害時の安否確認活動は知られていなかった。

所沢市は非常用医療情報キットを民生委員を介して高齢者に配布し、冷蔵庫に保管して、緊急時に消防隊員が医療情報を確認できるようにした。しかし、グループ X の活動利用者の中には、内容を理解せずに情報キットを紛

失した者が多かったことから、「黄色いハンカチについては、安易に配布するのではなく、確実な普及方法を検討したい」と、A は述べた。

グループ X の地域では、高齢化が進行することへの危機感が強く、支援者の獲得は難しいと予想されていた。しかし、「何歳になっても自分で外出できる人は周囲の安否確認に協力でき、高齢者でも目的を理解できる人には玄関の外にハンカチを掲げることくらい自身を守るためにも実行してもらえたらと思う。」と、A は話した。

3. 4. ハンカチ以外の活動展望

A は、所沢市は大きな災害を経験していないために住民の災害に対する関心が低いと感じていること、住民のできることから始めたこと、一方で、要援護登録者は災害直後から福祉避難所（小学校区に一か所）に入れるように市と交渉したいことを述べた。また、今後は、どこが要援護者にとっての避難場所として適切か様々な当事者の意見を把握するためアンケート調査を計画していた。

D. 考察

A さんは市民活動グループとしての災害時要援護者支援活動を、友人の知恵を借り、地域の福祉連絡協議会、市社会福祉協議会、県社会福祉協議会、研究者、市役所と協同して実施していた。自助、共助、公助の全てを活用した事例と考えられる。今後の展開を追跡しながら、課題の克服方法を解明したい。

ただし、要援護者の中でも市民活動グループの対象は高齢者であり、障害者に対する市民による支援を得るための方法を見出すことは、今後の課題である。

厚生労働科学研究費補助金（障害者対策総合研究事業）
「障害者の防災対策とまちづくりに関する研究」
分担研究報告書

マンション自治会における災害時要援護者支援
～首都圏の定住型マンションの事例～

研究代表者 北村 弥生 国立障害者リハビリテーションセンター研究所
研究分担者 我澤 賢之 国立障害者リハビリテーションセンター研究所
研究協力者 青野 平吉 ボランティア組織 ふれあい

要旨：定住型の分譲マンション（約 300 戸）における災害時要援護者支援、防災活動及び平時のコミュニティ構築について、東日本大震災時の自治会長に面接調査を行った。その結果、1）分譲時にコミュニティ構築がサービスとして提供されたと共に、入居者が意識的に取り組んだこともあり居住者の交流は活発であり、防災活動は自治会の重要事項として位置づけられていたこと。2）市役所からは災害時要援護者名簿登録者 5 名（障害者手帳所持者 0 名）の名簿が自治会長に届けられ、その対策については 2 年程度の検討の結果、同じエレベーターを使う区域 33 世帯において情報を共有し、平時から見守りを行うことを、登録者の了解を得て周知したこと。3）懇親会が活発なマンションの一部では、災害時に安否確認カードを交換する試みを開始し、マンション自治会では備蓄の整備、防災訓練も定期的に行われていたこと。4）防災訓練への高齢者の参加は少なく、高層階からの避難支援は未着手であったことが明らかになった。これらの結果から、町内会に関する先行研究で報告されたように、定住型の分譲マンションでも、居住者の交流が活発である場合には、防災活動において災害時要援護者についても配慮がなされていた。自治活動と居住者の交流が不活発な場合には、要援護者支援の基盤となる居住者の交流を活発にするためには、要援護者支援および住民交流のノウハウや人材の提供の一時的な購入や公的支援が有効である可能性がある。避難支援方法は、紹介事例でも未解決の課題であったため、公的資源による解明が望まれる。

A. 目的

本研究では、災害時要援護者支援の取り組みを行っている定住型マンション自治会の事例を紹介する。防災対策は、自助、共助、公助の割合が 7 : 2 : 1 といわれており、共助は近隣での助け合いを指し[1]、その主体は、町内会や自主防災組織である場合が多い。近年、防災における共助の重要性が広く認知されたのは、阪神・淡路大震災では倒壊した家屋などの下敷きになって自力で脱出できなかった人の 8 割は近隣居住者などにより救助されたことに由来する[2]。

一方、分譲マンション戸数は総世帯数の 11.80%、首都圏では 20.86%を占め[3]、わが国の居住形態として定着していることが指摘された[4]。分譲マンションでは居住者の流動性は低く、築年数に従う高齢化は課題である。また、マンションは住戸の個別性、匿名性が高く、自治会加入率が低いことは、高齢者・障害者が民生委員、町内会によるセイフティネットから漏れ、災害時の安否確認及び避難等の問題も指摘されている。分譲マンシ

ョンには管理組合の設置が区分所有法により義務付けられているが、施設・設備の維持保全が目的の場合が多く、共助による防災・防犯、非常時相互支援などの機能が働くことは少ない問題もある[4]。そこで、本研究では、定住型マンションにおける要援護者支援の取り組み事例を紹介し、可能性と課題を考察した。

B. 研究方法

2011 年 3 月 11 日の東日本大震災当時、首都圏の A マンション自治会長を務めていた B 氏に対して、面接法による調査を行った。A マンションは、都心から鉄道で約 30 分の距離にある駅から徒歩 5 分以内に立地し、1980 年代前半に建設された総戸数約 300、11 階建て（一部は 4 階建て）のマンションであった。A マンションを対象とした理由は、A マンションは定住型として開発されたことと、市役所から町内会長に提供された要援護者名簿への対処を実現したという情報を得たためであった。町内会では、要援護者名簿の取り扱い

および要援護者への対応方法に困難があると指摘されていた[4]。また、東日本大震災は、首都圏でも帰宅困難、計画停電、物資不足などの影響があったことから、東日本大震災発災時の自治会長B氏に調査を依頼した。

調査は平成25年10月に約1時間実施し、ICレコーダーに記録し逐語録を作成して内容を整理した。調査当日に、B氏からAマンション自治会により作成された消防計画(火災・震災を主な対象とした防災計画)および広報の提供を得た。地域に関する情報はインターネットを介して入手した。

本研究は、国立障害者リハビリテーションセンター倫理審査委員会の承諾を得て行った。発表原稿は、調査対象者に固有名詞の表記を含めた内容の確認を依頼し、指摘された修正を加えた。

C. 結果

1. Aマンションの設備およびコミュニティサービス

Aマンションは4棟に分かれていた。さらに、一つのエレベーターを取り巻く1階あたり3戸、11階まであわせて33戸が一つの区域(コミュニティと称する)を構成し、区域ごとに同じエレベーターを利用することから顔見知りになりやすい構造であった。区域ごとに、年に2回、懇親会を開き、そこで、現在、直面している問題や最近の体調などの情報交換していた。しかし、B氏の棟では、入居以来、世代交代や転勤もあり、約半数が転居していた。

居住部分のほかに、50~60人が入る多目的ホールがあるほか、宿泊もできるレンタルルーム2室、スタディールーム、OAルーム、音響室、トランクルーム、ランドリールームがあった。

Aマンションは共用施設が整っているほか、コミュニティフォーラムというサービスが先駆的に導入されていた。コミュニティフォーラムとは、大規模マンションを一つの街と位置づけて、入居者により豊かな生活を実現するための各種ライフサービスを提供する場として、また、入居者同士のふれあいの場、地域コミュニティの交流拠点として考案された。具体的には、また、フロント業務として24時間対応で、クリーニング・宅配便・写真現像の受け渡し、コピー、チケット取次ぎ、カーメンテナンス、布団乾燥機の貸し出し、リフォーム業者の斡旋、各階のゴミ集積場所か

らの収集、貸し倉庫業務などを実施する先駆的なサービスを提供していた。近年では、管理組合にもコミュニティ担当部門ができ、コミュニティフォーラムと連携していた。

Aマンションでは分譲部分と賃貸部分があったが、総居住者のうち、2010年に自治会が行った調査時点で、回答者164名中65歳以上は147名(89.6%)であり、調査時には「1984年の新築時に入居した人が多いため、調査から3年たった今は、おそらく200人以上になっただろう。孤独死というわけではないが、独居の高齢者が亡くなったのを、家族が見つけた例はある。しかし、居住者に障害者がいるのに気づいたことはない。高齢者が多い割には、車いすを使っている人を見ない。外出しないのではないかと」と、B氏は答えた。また、駅の近くに立地し、先駆的な設備とサービスを備えたAマンションは近隣では高額で、「居住者も法律、建築などの専門職者がおり、教育歴は長い人が多いようだ」とB氏は述べた。

2. 居住者の交流と居住者組織

B氏は「基本的に居住者間のつきあいのあるマンションである」と述べた。コミュニティフォーラムの活動のほかに、分譲時に同世代の入居者が多かったことから、自治会の行事として、ハイキング、クリスマス会、ビアパーティーなど交流の機会が設けられ、100名以上が参加した。これらの機会をきっかけに個人的な交流に発展したという。

現在は、入居者の高齢化に伴い、ハイキングは個別のウォーキングの会になり、クリスマス会は子どもを中心としたイベントに変更されたが、調査時にも、ビアパーティーは150名を集め、居住者間で情報交換会のお茶会が4棟中3棟で行われていた。他に、高齢者対策として高齢者の引きこもりを防止するために集会室でパッチワーク・パッチワーク・囲碁などのコミュニティサークル、住民による趣味の作品展、クリスマスコンサート等が開催されていた。高齢者のためのサロン(月1回)では、包括支援センターの指導を得、骨密度を測るイベントや約5軒の業者による配食の試食会も行った。

B氏の隣人は80歳代の夫婦であったが、互いに旅行中は鍵を預けあい、猫の世話を頼むなどのつきあいがあった。また、夜間に転倒したときに助けを求められたこともあった。隣人は、Bさん以外にも4軒程度の親しい居

住者がおり、東日本大震災では食器棚の片づけは別の居住者が手伝っていたという。

居住者組織として、初めは管理組合と自治会の二つがあった。管理組合は所有者については全戸加入で、賃貸者は別であった。一方、自治会は自由参加であったが、所有者と賃貸者の両方が加入した 2010 年に両組織は管理組合に統合された。高齢化が進み、両方に独立した役員を立てることが困難になったためである。管理組合は、区域ごとに選出された数十人で運営された。役員は、理事長 1 名と副理事長 3 名で、役割分掌があり、任期 1 年であった。役員は、退職後 10 年位の人が多いものの、近年は 30 代で務める人もあった。管理業者は、居住者の数や年齢および管理組合の名簿を把握していたが、管理組合の役員及び自治会長は把握していなかった。

管理組合は、入居当初から長期修繕委員会を組織し、毎月、定例会を開催し、10 年目、20 年目の修繕を実現した実績があった。

3. 防災活動

マンション内で、地震対策を含めた消防計画が定められ、自主防災組織を組織していた。2013 年の防災担当者は、管理組合の広報誌に防災についての連載記事を毎月掲載した。また、建物、消防用設備等の定期的な点検[7]、防災訓練、備蓄、要援護者支援にも取り組んでいた。

東日本大震災以後には、4 棟のうち、高齢者が多く、お茶飲み会を定期的に行っている 1 棟で、居住者何人かのチーム内での相互の安否確認が始まった。すなわち、チームの人の玄関の郵便受けにカードを入れると、入れられた人は「私は大丈夫」というカードを返すことで相互確認する仕組みである。しかし、すべての居住者に広めようと自治会でキャンペーンをしたが、あまり広がらなかったという。

B氏は、元自治会長として、防災上重要な点は「最初にマンションに入居した時に、コアになる人がいるかどうか」と「居住者間の繋がり」答えた。「居住者間の繋がり」については、「具体的には普段から近所の気になる高齢者を見守るような雰囲気ができる」と回答した。

(1) 防災訓練

防災訓練は防災の日の近くに設定され、約 50 名の参加者を得ていた。そのほかに、管理組合による自営消防訓練、救命講習会

(AED 使用法等)、そのほか講習会も行われていた[8]。防災訓練では、階段ごとの防災担当者があらかじめ「防災の手引き」を各戸に配った。訓練開始はマンション内のアナウンスシステムから放送され、居住者は非常階段を使ってマンションに隣接する避難場所の公園に集まった。それぞれ階段の担当者が安否確認をして、本部に連絡し、徒歩約 20 分の距離にある一次避難所に移動した。移動の練習にマンションで所有する数台の車いすを使っていた。幼少の家族を連れての参加が見られる一方で、高齢者の参加は少なく、「実際に災害が起きたら、すごく大変だろうと思う」とB氏は答えた。B氏はボランティア組織にも所属しており、視覚障害者の手引きや車いす移動者の介助経験があったが、それでも高層階から車いす利用者を搬送する方法は知らなかった。

(2) 備蓄

備蓄は、2011 年の震災以前から、開始されていた。「避難場所の小学校で防災訓練の際、設備等を見せてもらったが、心許なさを切実に感じたことから、『自分たちは自分たちで守らなきゃ』という意識が強くなった。それで管理組合の防災担当の予算を使って、居住者の承認を得ながら備蓄を増やした。」とBさんは述べた。共用物の備蓄については、防災倉庫とレンタル倉庫に収納し、備蓄内容を、管理組合理事会広報などで居住者に広報した[7]。その他、各世帯で備蓄品・非常持ち出し品として用意すべきものも広報していた。すなわち、水 1 人 1 日 3 リットル、非常用食料、懐中電灯、電池、救急セット、医薬品、トイレ用品、履物、衣類、生活用品、ビニール袋、筆記用具等。最低 3 日分、標準 1 週間分であった。「結構、一人一人の意識も高く、いろんなものの備蓄を相当やっているの、それ持ち合えば 1 週間ぐらいは大丈夫じゃないって言い合っている。」とB氏は話した。

4. 災害時要援護者支援

市役所から、自治会長宛にはマンション内に災害時要援護者(以下、要援護者)登録をしている 5 名の情報が届いていた。いずれも独居で、親戚が近くに住んでいなかった。しかし、自治会の中で話し合われても、解決策が見つからずに、2 年程度、申し送られていた。B氏が自治会長の時、民生委員に市役所からの依頼内容を知っているかを確認し、要援護

者の後見人的な人をマンション内で立てるようマッチングを考えた。ただし、「後見人も常時いるわけではない。有事の場合、必ず連絡つく人とか、すぐ動ける人がいることが大事で、名前ばかりの後見人つくってもしょうがないんじゃないか」という意見もあったという。

東日本大震災後に、「要援護者申請をしていることをマンション居住者に告知して、協力してもらってということをお願いしても構わないか」と要援護者本人に民生委員を介して確認し、マンションの階段単位の懇親会で本人同席のもと、参加者に周知した。「要援護の具体的な状況やデリケートな家族関係を初対面の自治会長から聞くのはためらわれ、すでに申請者と面識のある民生委員の協力を得た。また、申請者が初対面の自治会長に対して構えるのではないかという心配や自治会長として事務的になりすぎないかという心配もあった」という。具体的には、「新聞がたまっていないかとか、長く明かりがついてないか、そういう状況を、見張るんじゃないかと、いつも見てもらう。何か問題があったら、管理事務所か自治会長に連絡するシステムにした。管理組合にはスペアキーがあり、入居時の規約で入居者の生命の危険が推測される場合には、鍵を開けることが決まっている。いつも家にいる奥さん方は、結構気を使ってくれて、年寄りや何かの集まりに誘ってくれるなど、何かしらの形で（要援護者登録していることを共有したことは）寄与しているのではないかと思う。」とB氏は話した。

5. 東日本大震災発災日の状況

自治会長であったB氏は地震発生時は市内に外出しており、徒歩で16時半ぐらいに帰宅してから、管理事務所に被害状況を確認した。防災訓練では、役員が外出することが想定されていなかったことが、この時に、気づかれた。地震の後、管理事務所、ガスとエレベーターを止め、食器棚が倒れた世帯の後片付けは、近隣居住者と管理事業者職員とで既に始められていた。要援護登録者5名には、B氏は民生委員と共に安否確認を行ったが、手伝いの要請はなかった。その際に、インターホンで「お部屋の状況どうですか？」「大丈夫ですか？」「ガスの元栓、今、閉めていますが、これからお食事のとき、落ち着いたら使えると思うので、こういう対処してガスの元栓を解除してくださいね」「何か手伝う

ことありませんか？」と確認した。

D. 考察

1. 要援護者支援の基盤としての地域コミュニティ

本研究で紹介したマンション事例でも、要援護者支援だけでなく、平時の防災活動及び人間関係の構築に務めていたことが示された。すでに、阪神・淡路大震災後に、防災活動の基盤に地域コミュニティ活動が不可欠ことは指摘された[*]。また、実際に、複数の町内会で、要援護者を視野に入れた防災活動を行っている場合にはコミュニティ活動も活発であることが報告された[5, 6]。

紹介事例では、居住者同士の自然な関係だけでなく、コミュニティ構築がマンション分譲時のサービスとして組み込まれていたことも居住者の関係性の強化に働いたと考えられる。他にも、歴史的な農業、冠婚葬祭、清掃などの共同作業がなくても、サービスに媒介されて隣人関係が強化されることを示すことは報告されている[4]。

コミュニティ構築サービスがない分譲マンションや賃貸マンションでは、コミュニティ構築が乏しいと推測されるため、要援護者への災害時の支援は今後の課題である。分譲マンションの建造物としての管理維持にも管理組合の機能が求められるが、機能が不足する場合には、自主活動を促進するための情報提供、啓発活動、ノウハウの提供、必要な資金援助などと共に、部分的誘導の選択肢として、第三者管理システムの提供や管理代行者の派遣が提案されている[10]。災害時要援護者支援に関しても、同様に、自主的な活動の促進とともに、第三者支援システムを住民が購入したり、公的な支援者派遣を自主活動のきっかけとすることも検討の価値があると考えられる。

2. 要援護者の移動支援

紹介事例でも、移動支援を必要とする障害者や高齢者の存在は把握されていなかったが、ニーズは予測されていた。避難支援方法の見込みは立っていなかったため、解決策が求められる。コミュニティ構築サービスあるいは公的支援として専門性を含んだ高齢者、障害者への対応を開発することは、一つの解決策と考えられる。一方で、コミュニティ構築サービスを含んだ高価な物件を障害者が購入することの困難も予測される。しかし、サービ

スによる障害者の避難支援方法が明確になれば、サービスがない状況において現実的避難支援方法な導入を検討することも可能になることが期待される。

3. 要援護者の安否確認

近隣の居住者がチームを組み、ポストに互いのカードを入れて安否確認をする方法は、安全が確保された印に黄色いリボンやハンカチをベランダにつけて救援を要している世帯を一目でわかるようにする方法よりも[9]、小さな有事への対処が迅速に行われる点で優れていると考える。しかし、同じ方法はマンション全体には広まらなかったことから、近隣による安否確認の実現には、近隣の関係性の構築が先立つと推測される。

文献

- [1] 小森星児. 互助と共助. 復興塾通信. 19, 1. 2009.
 - [2] 河田恵昭. 大規模地震災害における人的被害の予測. 自然災害科学. 16(1), 3-14. 1997.
 - [3] 東京カンティ. 都道府県・主要都市のマンション化率 2012. 全国版. 2013.
 - [4] 村田明子、田中康裕、山田哲弥. 集合住宅の安全安心なコミュニティ構築の促進に向けた居住者相互交流支援システムの開発. 清水建設研究報告. 85. 135-142. 2013.
 - [5] 北村弥生他. 障害児者の個人避難計画と避難所における配慮ガイドラインの作成：埼玉県所沢市吾妻地区荒幡町内会の場合. 障害者の防災対策とまちづくりに関する研究. 平成 24 年度総括研究報告書. 36-50. 2013.
 - [6] 北村弥生他. 障害児者の個人避難計画と避難所における配慮ガイドラインの作成：主会福祉法人による甚大災害への準備活動と課題. 障害者の防災対策とまちづくりに関する研究. 平成 24 年度総括研究報告書. 67-76. 2013.
 - [7] 管理組合・理事会広報, 2013 年 6 月号
 - [8] マンション A の消防計画 2013 年 (平成 25 年 4 月) 改訂版.
 - [9] 消防庁. 自主防災組織の手引き. 2011.
- 以下は、メモ [2] 山村武彦. 近助の精神. きんざい. 2012.
- [10] (財)日本住宅総合センター. 分譲マンションの維持管理のあり方に関する調査. 2004.

厚生労働科学研究費補助金（障害者対策総合研究事業）
「障害者の防災対策とまちづくりに関する研究」
分担研究報告書

障害（児）者の個人避難計画と避難所における
配慮ガイドラインの作成

町内会による防災活動と災害時要援護者支援
～愛知県名古屋市昭和区陶生町内会の場合～

研究代表者 北村弥生 国立障害者リハビリテーションセンター研究所 主任研究官
研究協力者 高橋芳彦 名古屋市昭和区陶生町町内会長
水谷 真 AJU 自立の家 わだちコンピュータハウス
菅沼良平 AJU 自立の家 わだちコンピュータハウス

研究要旨

障害者事業所に隣接する町内会（98 世帯）において平成 22 年から開始した防災活動について、町内会長を対象に面接法による調査と防災活動の参与観察を行った。その結果、以下のことが明らかになった。1）町内会として、地域コミュニティ形成と連動した防災活動を月 1 回以上 5 年間に亘り継続し着実な発展を遂げた、2）町内会で登録を受け付けた災害時要援護者 21 名の確認を含めた町内全戸の安否確認訓練を行った。しかし、災害時要援護者の避難支援は未解決であり、支援者の人員確保と支援方法を知るために近隣の障害福祉サービス機関の協力が求められた。これらの結果から、1）災害時要援護者支援は防災活動だけでなく地域コミュニティづくりと連動して行うと効果的であること、2）障害に関する特殊な配慮に関しては障害福祉サービス機関の協力を得ることが効率的なことが示唆された。

A. はじめに

内閣府は平成 17 年度に「災害時要援護者支援ガイドライン」[1]を公表し、市町村は災害時要援護者名簿を作成すること、災害時要援護者名簿は民生委員や自治会（町内会）等に提供すること、地域で支援者との対応付けを行うこと、災害時要援護者（以下、要援護者）の個別支援計画を立てることを推奨した。平成 18 年以降、要援護者支援の地域における啓発および先行事例の紹介がなされているが[2]、要援護者と地域支援者の対応付けと個別支援計画作成の具体的方法に課題が残っている[3]。東日本大震災で、障害者死亡率が住民死亡率の 2 倍であったことなどから、内閣府は平成 24 年度に「災害時要援護者の避難支援に関する検討会報告書」を公表し、平成 25 年には災害基本法において市町村長は災害時要避難者の名簿を作成し、本人の承諾得て関係者に提供し、名簿作成に必要な個人情報を利用できることが定められた。これまでの「要援護者」から、さらに「避難行動」に着目された。しかし、要援護者の中でも障害者の避難支援の課題を解決し、避

難方法を具体化した自治体・自治会の事例の記載は全国的に見当たらない。

そこで、本研究では、要援護者と支援者の対応付けおよび個別支援計画作成に資することを目的に、要援護者支援に先駆的な町を探索し、行われている要援護者支援の方法と課題を記載する。

B. 方法と対象

災害時の要援護者支援に対する愛知県名古屋市昭和区陶生町（とうせいちょう）町内会の取り組みについて面接法による調査を町内会長 A 氏（60 歳代後半）、同町に隣接して位置する障害者事業所（AJU 自立の家）所長 B 氏、同防災チームメンバー C 氏の合計 3 名を対象に行った。また、調査 1 週間後の防災訓練の実施状況について B 氏から情報を得た。

陶生町町内会を取り上げたのは、「防災活動が市内でも活発で、障害者にも理解があり、障害者施設に町内の障害者への支援方法を相談されることがある」の情報を B 氏から得たからであった。たとえば、同町の防災活動は、地域の防災セミナーで発表され[4, 5]（資料 3-1, 3-2）、新聞報道もさ

れ[6]、平成 25 年度名古屋市都市センター「まちづくりはじめの一歩企画」に採択され 5 万円の助成金を得ていた。

一方、AJU 自立の家は、1995 年阪神・淡路大震災での支援と 2000 年東海集中豪雨での被災とをきっかけに、避難所で使用する間仕切りと要援護者支援助理情報システムの開発と販売、東日本大震災被災地における障害者の調査を行っていた[7]。

面接調査は、主として、A 氏から町内会による防災活動の経緯・内容・課題について回答を得た。B 氏と C 氏は調査に同席し、町内会の防災活動の内容を補足するとともに、障害者への対応について A 氏に助言し、課題解決を同時に図った。調査者から、他の町内会での先進事例を A 氏に伝えたり、町内の車いす利用者の移動支援に関する助言を伝えることもあった。

調査は平成 25 年 10 月に約 2 時間半実施し、IC レコーダーに記録し逐語録を作成して内容を整理した。調査に先立ち、B 氏からは 2 つのシンポジウムにおける A 氏の発表の音源提供を受け、逐語録を作成して(資料 3-1, 3-2)背景を把握した。調査当日に、A 氏は町内会記録ファイル 2 冊を持参し、特に調査内容に関連する記録の印刷を提供した。ファイルの記録のうちいくつかは許可を得て写真撮影し、地域に関する情報はインターネットを介して入手した。

本研究は、国立障害者リハビリテーションセンター倫理審査委員会の承諾を得て行った。発表原稿は、調査対象者に固有名詞の表記を含めた内容の確認を依頼し、指摘された修正を加えた。

C. 対象地の概要

1. 名古屋市、昭和区、陶生町の概況

名古屋市は愛知県南西部に位置する政令指定都市であり、16 区からなる。面積 326.45Km²、人口 226 万 6 千人(平成 24 年 9 月現在)、高齢化率 21.4%(平成 23 年国勢調査)である。

名古屋市の要援護者の候補となる障害者数は 86,459 (3.8%)、85 歳以上人口 9,780 人(3.1%)、4 歳未満の乳幼児数 97,862 (4.3%)、外国人数 66,883 (2.9%) で(平成 23 年 12 月末、愛知県多文化共生推進室)、合計すると総人口の 21.4%であった。ここでは、陶生町で考える要援護者の定義にあわせて 85 歳以上の高齢者数を示した。

昭和区は名古屋市の中央に位置し 6 大学がある文教地区で、面積 10.9Km² (16 区中 4 位)、人口約 10 万人(同 4 位)、人口密度 9,600 人/Km² (同 15 位)であった。

陶生町は、名古屋市から地下鉄で約 15 分の駅に近接する地域で、一戸建住宅の他にワンルームマンション、大学職員宿舎、大学留学生会館もあった。

2. 名古屋市における災害時要援護者支援

名古屋市における災害時要援護者支援に関する活動として、平成 19 年度には内閣府による「災害時要援護者に関する全国キャラバン」が実施された。他に、名古屋市独自の「助け合いの仕組みづくり」が一次避難所の多くを占める小学校の学区単位で行われている。避難所の運営は、名古屋市の「避難所運営マニュアル」[6]には、「避難者の中からリーダー(区政協力員等)を選び、リーダーのもと、市の職員および施設管理者の支援により自主運営される」と記載されたが、学区の防災安全まちづくり委員会が主体として行う場合もあった[7]。区政協力委員は名古屋市の非常勤公務員で 5,500 人がおかれ、その業務のひとつに災害対策委員の兼務、すなわち、災害危険箇所の把握や地域への避難要領の周知徹底など災害対策への協力が定められていた。また、区には、安心・安全で快適なまちづくり推進協議会が防災だけでなく交通安全、防犯、青少年育成、快適なまちづくりなどの部に分かれた活動を行っていた。

3. 社会福祉施設・事業者向け防災研修

名古屋市は、施設職員の防災意識の向上、災害時要援護者への支援に資するための研修会を平成 16 年度から毎年実施し、委託事業者により講義及びグループワークが行われていた[8]。

D. 結果

1. 陶生町町内会の概要

陶生町では、町内会名簿は作成されていなかった。住民基本台帳によれば、町内の人口は 380 人、215 世帯であった。しかし、店舗や事業所など夜間人口のない世帯を除くと 115 世帯で、高齢化率は 20.8%であった(2012 年 3 月の講演記録より)。後述する防災対策名簿の整備で把握された陶生町の人口は 254 名(ただし、施設入所や長期

入院者があり、実質 240 名)、98 世帯であった。一戸建居住者は全て町内会に入会していた。町内会費が参加の課題となる場合もあるが、陶生町では年会費は平成 24 年までは 1500 円、25 年からは 1800 円であった。

A さんは、「ワンルームマンションなど長期の居住を予定していない住民は町内会に入会する意識が低い、『交流と防災』に関しては共通認識が望ましい」と考えた。そこで、世帯ではなくマンションとして町内会を登録し、役員の割り当てをせず、回覧物の掲示により交流と防災活動への参加通知をする「ワンルームマンション扱い」を新設した。以下で、町内全戸という場合には、マンション内世帯は含まない。

2. 陶生町での自然災害経験と予測

A 氏は陶生町に約 30 年居住したが、その間に、町内で浸水や家屋の倒壊は経験していなかった。ただし、東南海大地震による被害への危機意識は高く、防災勉強会で、「近隣には以前にため池だった場所がため、揺れが大きく、液状化の危険があること」を知り、懸念を持っていた。また、平日の昼間には、高齢者だけが町内に残るために、救助や支援者の確保が困難であることを指摘した。

4. 2. 1. 高齢者の火災事例

平成 24 年に、町内で早朝に独居高齢者宅から出火した。消防車により鎮火され延焼はなかったが、独居高齢者 1 名が死亡した。住宅用火災報知機は設置されていなかったことが後でわかり、「火災報知機が設置されていなかったことや高齢者が寝ている場所、家族の連絡先も知らなかった。消防署が来ても救出を早くするために、(家の中のどのあたりから探せばよいかの)情報がなかった。消火活動を見守るだけで、何もできなかった悔しさがある。」と A 氏は話した。

2. 2. 地区の防災訓練

陶生町の最寄りの一次避難所である小学校では、毎年、対象地域を 3 ブロックに分けて異なる日程で、防災訓練が行われていた。小学校の体育館は 2 階であり、AJU からは、過去、数年間は車いす利用職員と利用者が防災訓練に参加していたが、階段昇

降の手助けが行われるに留まっていた。車いす利用者への対応は、避難所運営組織の課題として、毎年、区の災害時支援ボランティア育成事業で話題にはなっていた。しかし、解決策が見出せずに保留事項になっていた。

陶生町内会防災会としては、小学校までの移動に全員が参加し、小学校での防災訓練のプログラムにも 8 名程度が参加していたが、避難所運営には参加していなかった。

3. 陶生町内会における地域活動

3. 1. 祭り

A 氏は高校の英語教師であったが、退職後の平成 19 年に、前町内会長が高齢で引退する際に推薦されて、町内会副会長に就任した。その際に、地域のボランティア組織(防災ボラネット昭和)の代表者から、防災が大事なことを指摘され、災害ボランティアコーディネーター養成講座を受講した。

A 氏は「町内会長に就任した平成 20 年に、最初に取り組むべきは、防災とコミュニティづくりと想っていた」と話した。具体的には、平成 22 年から 3 つの交流活動を始めた。すなわち、祭り、お茶飲み会、文化を守る会であった。

「祭りをしたい。誰もが誇れる街づくり。自分の故郷はいいよと誇りを持ってもらえる街が必要。」は、A 氏の強い思いであった。A 氏の出身地は、愛知県西端の山間部で、農作業での共同作業と祭りの経験から「ふるさとはいいなあと思って・・・町で祭りがしたいんですよね」と話した。郷里では A 氏の兄が平成 10 年から遊びの伝承を含んだ「ふるさと思い出祭り」を行い、15 名程度の実行委員で 800 名程度の参加者を集めるに至っていた。

3. 2. 焼き芋大会

A 氏は「祭りというのは農村で収穫の喜びを示すのであって、街中で何をするんだ?」とも言われたが、現防災部長 T 氏の勧めを受けて、平成 21 年に、焼き芋大会を始めた。芋は A 氏が自宅から 1 時間少しの郊外に所有する畑で栽培し、場所は A 氏の隣家にある屋外の作業場を借り、消防署の許可も得た。参加者は、平成 21 年以来、20 名、82 名、64 名、110 名と、毎年、増加しており、平成 23 年から留学生会館か

らの参加者も3名、10名と増加した。近隣の町内会からの参加もあった。参加するための移動が難しい高齢者や障害者を民生委員から紹介され、約15世帯に、子どもが焼き芋を届けていた。しかし、どのようにしたら高齢者や障害者の参加が可能になるかは、課題として残されていた。焼き芋大会以外にも、独居高齢者を訪問する際に、A氏は畑で収穫した野菜を手土産にして交流を続けた。

3. 3. お茶飲み会

お茶飲み会は、平成23年に始められ、ファミリーレストランのドリンクバーを使い、昼までの2時間、月に1回、行われていた。お茶飲み会の登録者は合計15名程度で、各回の参加者は10名程度であった。世間話や雑談をする会として始まり、趣味、老後の夢、こんな町にしたいという夢のほか、防災の基盤となる近隣住民の状況、祭りや防災活動の準備に関する話題も含まれていた。区の社会福祉協議会職員による「町内会支えあいマップ」づくりを学ぶこともあり、「お茶飲み会は防災活動の応援団」とA氏は話した。支えあいマップには、一人暮らし高齢者を赤丸で、気になる方を青丸で、友人・知人を緑丸で、キーパーソンを黄色丸で印をつけ、知り合い同士を線でむすんだ。

3. 5. その他の交流活動

他にも、平成22年からは、夏休みに親子工作教室を開き、子どもには、水鉄砲、などの伝承遊びを伝え、若い親とは交流をおこなっている。平成23年度からは、年末の防犯パトロールをお茶飲み会メンバーで行うほか、小学生の事故予防に見守り活動を月に1回30分回行っていた。見守り活動中に花壇を作り、花をお地蔵さんに供えることも計画されていた。平成25年1月には、凧揚げ大会を開いた。途絶えていたラジオ体操、学区の運動会への参加も復活した。

3. 6. 歴史文化を守る会

さらに、平成25年6月には「昭和区の歴史文化を守る会」を立ち上げ、8月には地蔵祭りを行い、町内会員に限らず防災ボランティア組織にも声をかけ、子ども90人を含む200人以上の参加者を得た。参加

した子どもには5枚ずつ引換券を渡し、くじを含む5種類の遊びに参加することができた。「将来は、山車や御輿も出したい」とA氏は話した。さらに、名古屋弁で語りつがれる昔話を紙芝居として保存する試みと古道を歩く歴史散策の活動を始めていた。

4. 要援護者に対する意識の変化

平成21年に隣接する町に障害者施設が増設されることに対して、A氏は町内会で依頼されて署名集めに町内を回った際に、車いす利用者の家族からの言葉で、障害者や障害者施設に関する考えが変わったと答えた。

A:「反対署名集めてくれ」って言われて、義理と人情でやったの。家族にも「あんた、何やっとんの」と言われながら。これが町内の人から言われたからショックで、どういう私はとんでもないことをやったんだろう、と。「(それで、署名集めは)もう止める」とか言って。それで、こんな逆の180度変わって。今、応援する立場、やっているの。調査者:当時としては、障害者施設が近くにできるのは嫌というか心配が、皆さんにはあったんですか?

A:今から思うと、誤解と偏見だろうね。障害者は、昔の人はやっぱり隠そうとするでしょう。自分の身内の人でも家族の人でも。そういう部分がありますよね。だから、そういう意識で見ている人がやっぱり、いるわけよ。…奇声を発したり、話ができるかっていう。不審者と思われたり。…今から思うと、本当に、悪かった。今、悔い改めて、それこそ、神様にすみませんっていう、そういう感じに。

調査者:どういうきっかけで、そういう?

A:一番、ショックだったのは、ちょっとでも集まればと思って、署名をもらいに行ったら、息子さんが交通事故で車いすの方もみえるんですよ。息子さん見たことないけど近くなんです。そのお母さんから、「あんた、何やってりやあす。交通事故なんかいつ起こるかも知れなんよ。あんた、今度は自分が。」と。という中で「まあ、そうだな。これだけストレス社会だと、うつ状態になることも十分ありうるかな、と思って。そういう人がいっぱいおるわな、ということ考えると、まさに、偏見ですよ。そういう風に考えたら、「逆に、こういう施設が地域の宝物だよ」と。今、みんなに言って歩いているのは180度違う。…これから、AJUさんをお願いしなきゃいけない。町内の要援護者の人に、災害が起こった場合に、どう助けたい

か、実際に会ってもらって、教えてほしい。

5. 防災活動

名古屋市では、すべての町内会・自治会に自主防災会が登録されていたが、実際の稼働状況には差があった。A氏が町内会長に就任した時には、陶生町の自主防災組織は、倉庫にヘルメットがあるだけで訓練はなく、緊急時に稼働できる準備はできていなかった。

この状態に対して、A氏は、「市のレベル、区のレベルの防災組織もあるが、各町内会自身が企画・運営することが必要だ」

「(しかし、町内会には防災活動のノウハウがないため、)町内単位で防災活動が進められるように、市役所や区役所で具体的な方法を示す必要がある」と話した。

ここでは、陶生町自主防災会で実施していた中の7つの防災活動を紹介する。すなわち「月例の防災勉強会(訓練を含む)」「アン

ケート」「発災直後の安否確認訓練」「防災備蓄倉庫の充実と点検」「防災対策名簿の作成」「災害技能の習得」「火災報知機の設置」であった。これらの活動を次に概説する。開始したきっかけは、区政協力委員会会長と設立準備中だった「防災ボランティアネットワーク昭和」代表から防災活動を勧められたことであった。平成20年に、区政協力委員会会長の町内会で行う防災訓練への参加を誘われたが、自信がなく、その時は参加しなかった。

5. 1. 月例の防災勉強会

隣町内会の防災訓練には参加できなかったが、平成20年6月に市内の防災センターの見学から防災勉強会を始めた。「60名程度の参加を予想したが、実際には6名しか参加しなかった」とA氏は話し、「6名からでも始めることが可能」と強調した。

表2に勉強会の開催時期と内容を示した。

表 陶生町で行われた防災活動と交流活動

年月日	内容	協力者	参加者数
H20	防災センター見学		6
H20. 6.	タウンウォッチ		
H21.	防災勉強会		
H21	防災訓練 ・機材、マニュアル ・防災地図、AED指導	消防団、消防署 防災ボラネット	50
H21. 7.	防災訓練事前練習1	町内防災リーダー	17
H21. 7.	防災訓練事前練習2 (町内防災リーダー)	町内防災リーダー	11
H21. 9.	防災訓練 ・防災用品展示 ・救出 ・疑似要援護者の避難支援	ボラネット昭和 防災リーダー 社協	
H22.	第二回安否確認訓練	町内安否確認担当者	
H24. 6.	防災勉強会(家具転倒防止策、非常持ち出し品・防災用品備蓄)		
H24. 7.	防災勉強会(災害時マイトイレ作成、非常炊飯)		
H24. 8.	全戸に黄色いリボンと呼子笛を配布		
H24. 11.	アンケート (町自治会防災会の役割分担希望調査)		
H25. 2.	防災訓練(炊き出し)		
H25. 6.	防災訓練(断水を想定し、住民の風呂の置き水をバケツリレー、大型ゴミバケツの防火水槽から	3町内会(14名)、ボラネット(3名)	58

	の消火)		
H25. 7.	防災訓練（救出救護、ロープの結び方、がれきの運び方）	防災長	
H25. 8.	防災勉強会（停電時の対応）	ボラネット、他地区 マンション防災勉強 会	
H25. 秋	総合的な防災・減災アンケート調査		

内容は、防災用品の展示、タウンウォッチ、救出訓練、疑似要援護者の避難支援、家具転倒防止対策、災害用トイレ作成、非常炊飯、断水時のバケツリレー、ロープの結び方とがれきの運び方、停電時の対応と多岐に渡った。年間の開催回数は増加し、参加者も増加した。防災訓練の集合場所に地区外の公園を利用した防災活動では、町内会だけでなく近隣の4町内会にも声をかけ、平成*年には、3町内会からの参加を得た。ただし、参加率には組により差があった。同世代の世帯が集中し結束が強い組では全世帯が参加したが、1-2名しか参加しない組もあったという。

4. 5. 2. 防災に関する調査

町内の災害に対する意識と準備状況を知るために、活動開始年に、アンケート調査が行われた。

アンケートの回答に、見守り活動をボランティアですることの申し出は29名からあった。しかし、それぞれに連絡をとり、その後の活動を具体化するにはいたっておらず、資源の活用が十分でないことは今後の課題と回答された。

4. 5. 3. 発災直後の安否確認訓練

陶生町自主防会は、平成23年から、地域ブロック防災訓練日に避難所までの移動に先立って、安否確認訓練として、自宅からの脱出の可否を確認する訓練を行っていた。すなわち、町内の11組について各2名の安否確認担当者を事前に決め、防災訓練当日朝に組内の全世帯を訪問した。担当者は、防災対策名簿を元に作成した組別安否確認一覧表に安否状況を記入した。家族全員が無事な場合は、平成24年度にワンルームのマンションも含めた全世帯に配布した7センチ x110センチの「黄色いリボン」の掲示を依頼した。訪問担当者は、黄色いリボンがあれば世帯番号の欄に○を、掲示がない場合はインターホンを押し、全員無事を確認した場合は世帯番号の

欄に△を、掲示がなく在宅を確認できない場合は「確認不可」の欄に○をつけた。

防災対策名簿に登録した21名の要援護者がいる世帯については、インターホンで「呼び笛を吹いてください」と声をかけ、要援護者が通常、過ごす室内から呼び笛を吹くこととした。呼び笛の音が聞こえた場合は聞こえたことを伝えて、組別安否確認一覧表の「笛の音」の欄に○をつけた。呼び笛の音が聞こえなかった場合は、再度、依頼するが、それでも聞こえなかった場合は×をつけ「安否確認不可」の欄に○をつけた。

平成25年度の安否確認訓練では、全世帯に対し事前に訓練要項を配布し、安否確認一覧表は30分以内に、すべて提出された。21名の要援護者中19名については「笛の音が聞こえた」と記入された。しかし、記入がなかった2名中1名からは訓練終了後に「障害のある娘は笛を吹く練習をしていたのに、確認に来なかったために、娘とがっかりしたこと」が町内会長に電話で報告された。黄色いリボンと呼び笛は町内会の災害募金から町内会で購入し、黄色いリボンはボランティアが手作りし、平成24年度に全世帯に配布していた。

支援者が負傷する場合も考えられるため、安否確認救出救護避難訓練に発展させる必要性が述べられた。

4. 5. 4. 防災備蓄倉庫の充実と点検

町内会の防災備蓄倉庫の備品は年々蓄積され、町内と市立病院にあった。備蓄されている物品を表2に示した。防災備蓄倉庫の鍵は町内会長と防災部長が保管していた。

4. 5. 5. 防災対策名簿の作成

市役所から町内会へは要援護者名簿登録者の通知はなく、町内会では「助け合いの仕組みづくり」で推奨されている防災対策名簿を独自に作成し、毎年更新して世帯構成員や要援護状況を把握していた。防災対策名簿の作

成開始に先立ち、陶生町では、平成 22 年に、「助け合いの仕組みづくり」についての勉強会を、区政協力委員長の勧めで、学区の協力を得て始めた。名簿の登録様式を図*に示した。

防災対策名簿の登録率は、平成 22 年度は 73%であったが、平成 25 年度は 95%になった。提出率が悪いのはマンションで、プライバシーを重視したいといった気持ちがあると A 氏は考えた。そして、「それを乗り越えるには信頼関係を作るしかない。そのためには、町内会で、誰もが参加できる多彩な企画をすること。」と述べた。

平成 25 年度の防災対策名簿によると、要援護者は 25 名(10.4%)で、その内訳は、85 歳以上の高齢者 10 名(4.2%)、乳幼児 8 名(3.3%)、障害者 4 名(1.7%)、病弱者 3 名(1.3%)であった。ただし、施設入所や長期入院があり、調査時の要援護者数は 21 名(8.8%)であった。以前は、一人暮らしの若者も要援護者に登録する機会があったが、助ける側に回ってもらうこととして、自力での避難が困難な者を登録することにした。

障害種別では、肢体不自由、視覚障害、知的障害はいたが、聴覚障害と精神障害はなかった。また、防災対策名簿には記載されていないが、生活の中で特別な配慮が必要なことが推測できる場合もあるものの、直接に本人または家族に要援護者登録を勧めることは町内会長としてはためらわれていた。「民生委員に依頼するのであれば可能かもしれない」と、A 氏は話した。

町内会の中で A 氏が最も対応が困難と考えたのは、AJU の利用者である車いす利用者 X さんと目が悪く歩行も難しいため電話に出るにも数分かかる独居高齢者であると回答された。A 氏は、避難所に向かう際には、途中で住む X さんの避難支援をするつもりであると述べた。しかし、X さんの避難行動には複数の支援者が必要だろうとは予測されたが、具体的な移動支援方法についての知識はなかった。平時においても、町内会の交流活動や防災活動に、X さんを誘うことはできず、活動でのお土産を届けるにとどまっていた。どのように来訪して、どのように参加できるかの方法が判らなかつたからである。本調査において「地域で活動するボランティアに防災訓練や地域活動に同行を依頼すること」を提案したところ、A 氏は「支援できるボランティアが自転車で来られるところにいるとよい」

と、次の防災訓練では、近隣町内に住む経験の長く面識のあるボランティアに移動支援を依頼すると答え、同席した B 氏の協力も求めた。しかし、防災会内での話し合いにより、当事者参加の支援は、次年度に持ち越されることとなった。

一方、サービス機関としての AJU が利用者と重要事項説明に記載して契約しているサービスには災害時のサービスは含まれていないことが B 氏から指摘された。法人内では、複数の事業所で災害対策プロジェクトを立ち上げ、利用者ひとりひとりへのアプローチを検討しはじめたところであった。しかし、人員もガソリンも制約されることが予測されるために、事業所としては救援できるかどうかの保障ができないために、サービスとしてはうたえないという判断であった。利用者に近隣とのつながりを勧めることも、サービスとしては成立しにくく、任意のプロジェクトとして利用者にチラシを配り、救援要請や事前準備の助言をするに留まっていた。

また、近くに子どもがいる場合を除くと、ほとんどの要援護者は、登録様式の支援者欄は未記入であった。A さんは、町内会で支援者を探す手伝いをするを考えていたが、「探すための人手が 2～3 人ほしい」と話した。

「防災対策名簿を閲覧できるのは町内会長だけで閲覧も複写もできない」と規約に定められていることは、災害時における名簿の有効活用の妨げになるため、平時から、会長、副会長、厚生部長、会計の 4 名は名簿の所持・閲覧できること、組長も組内の情報を得ることができること、緊急時には支援に関わる者に名簿の複製を渡せることを可能にするように、町内の弁護士の助言も得ながら規約の改正中であった。

5. 6. 住宅用火災警報器設置促進

名古屋市では住宅用火災警報器設置は、平成 18 年度からすべての新築住宅への設置が義務づけられた。平成 20 年度から既存住宅への設置を進め、設置率は平成 20 年の義務化時点の 65.8%から 85.3%に増加したと報告された[*]。しかし、詳しく調べると、平成 25 年度の陶生町での全戸調査(回収率は約 80%)では、台所・全ての寝室・階段の全部に設置されていた世帯は約 6 割、一部に設置された世帯は約 1 割、まったく設置していない世帯は 2.5 割であった。

5. 7. 災害対処技能の習得

A氏は町内会長になってから、防災部長に勧められてアマチュア無線の資格をとった。私物の機材を利用して月に2回の練習時間を設けて、災害時に無線で情報授受ができる準備をしていた。また、消防署でAEDの使い方を含む3日間の講習会も受けていた。さらに、A氏は、女性の心肺蘇生を行うことにはためらいがあるため、町内に住む看護師資格のある女性にも、AED講習の受講を依頼していた。

障害者を支援するための介護技能の習得にもA氏は意欲的であったが、B氏からは、町内の人材を活用することが勧められた。

6. 近隣地域の防災活動

A氏は、町内会ごとの防災活動の自主性を重視することからも、他地域での好事例に注目し、取り入れることにも意欲を持っていた。下記は、A氏から紹介された近隣地域での防災活動例である。

6. 1. 昭和区の災害時支援スタッフ育成事業

昭和区では、平成22年度から1年間に5回の災害時支援スタッフ育成事業を行っていたが、受講者のネットワークが形成されておらず、地域における防災活動の蓄積がなされていないことは課題であると、A氏から指摘された。

6. 2. 滝川学区のおんぶ隊

滝川学区では、中学生がおんぶ隊を結成していることも、自治会長には注目されていた。

6. 3. 高校のボランティアクラブ

桜花学園のインターアクトクラブでは、ハンドベル、手遊び、手話などを練習して福祉施設への慰問や福祉行事での補助を行っていた。

E. 考察

1. まちづくりと防災活動

本研究した陶生町では、災害時要援護者支援を意識していたが、その背景には熱心な防災活動と地域交流活動、すなわち、誇れる故郷づくりへの熱い思いがあった。他にも、災害時の準備に要援護者支援にまで目を向ける組織では、防災活動だけでなくまちづくりに

も積極的に取り組んでいる事例はすでに報告されている[8]。緊急時の対策だけが突出するのではなく、平時における対策および人間関係構築と連続することの重要性が、再度、確認されたと考える。

2. 地域における障害者の認知

陶生町でも、町内における障害者の存在と支援方法の認知は不足していたと考えられる。たとえば、町内会の防災対策名簿で把握されていた障害者比率は、名古屋市市の障害者手帳保持者比率の2分の1であり、聴覚障害者と精神障害はいなかった。一方、高齢者と乳幼児では陶生町と名古屋市で比率の差は少なかった。

陶生町の要援護者支援においては、隣接する町にある障害に関係する社会福祉法人AJUに相談することもあり、さらなる協力が期待されていた。しかし、AJU施設責任者のB氏からは、サービス機関の利用における重要事項説明では災害時のサービスに関する記載はなく、利用者に対しても、町内会等の地域活動への参加支援は定型の業務外であることが指摘された。障害者の自立生活において、地域との関係作りは重要課題のひとつではある[11]。しかし、障害者と地域との関係作りはサービスとして確立されていない。障害者関連事業所の業務として、利用者の事業所内の活動で完結するのではなく、平時から障害者の地域交流の促進を組み込み、緊急時への発展の可能性を探ることも検討の価値があると考えられる。障害者関連事業所としては、特別支援学校、保健所、保健センター、リハビリテーションセンター、入所あるいは通所施設が候補である。

3. 地域の人材の活用

A氏は、町内会の活動に町内会内外の人材を積極的に活用していたが、災害時要援護者支援に関しては、まだ、人材発掘が不足していたと答えた。例えば、町内会の活動については、町内から防災部長、民生委員、近隣の活動協力者の名前があがり、町外では、区政協力委員長、地域ボランティアグループ、社会福祉協議会、消防団、消防署の協力を得ていた。また、月例のお茶飲み会で構築される定常的な人間関係も防災活動の基盤であると回答された。

一方で、要援護者支援に関しては、アンケートで見守りボランティアに協力の意思を示

した 29 名との連携や医療技能等を持つ住民の発掘はこれからの課題であり、町内会で行きまとめをする者がさらに数人望まれていた。また、区の災害時支援スタッフ育成事業の受講者ネットワークの形成が望まれていた。

文献(不完全)：

- [1] 内閣府
- [2] 事例集
- [3] 課題
- [4] AJU
- [5] AJU
- [6] 名古屋市避難所運営マニュアル
- [7] 安全まちづくり委員会 HP
- [8] 研修会 HP
- [9] 安積遊歩

厚生労働科学研究費補助金（障害者対策総合研究事業）
「障害者の防災対策とまちづくりに関する研究」
分担研究報告書

障害（児）者のニーズと有効な支援のあり方に関する研究

呼吸器利用・電動車いす利用で単身生活を行う難病盲ろう者の共助による災害対策
～災害時要援護者名簿登録から1年半の経過～

研究協力者 福田暁子 国立障害者リハビリテーションセンター研究所 技術補助員
研究代表者 北村弥生（国立障害者リハビリテーションセンター研究所 主任研究官

研究要旨

災害時要援護者のうち電気を使う生命維持装置は支援の最優先要件のひとつである。本稿は、非侵襲型の人工呼吸器を使用するだけでなく、全盲全ろうで、電動車いすを使用して単身生活をするAさんの周辺における共助としての災害対策を紹介する。Aさんは自助として周到な備蓄と連絡方法の確保を行った上に、市に災害時要援護者名簿の登録を行った結果、共助としては、民生委員を介して災害時に安否確認を行う支援者4名を決め、安否確認訓練が行われた。Aさんの居住する市では人工呼吸器装着者に対する個人避難計画の作成は重点的に進められたが、Aさんの個人避難計画が市役所から提示される前に担当者の交代があった。それでも、登録の翌年には、保健師、市役所職員、電力会社職員と災害時のニーズを記入した様式の内容を共有した。自助で残された課題のうち、停電への対策は、保健師が東京電力にAさんを登録し、停電時に東京電力から当事者組織を介してAさんに伝える手順が確認され、電力会社の事業所がAさん自宅の近くにあることもわかった。しかし、ライフラインの長期停止に対応する物資の配送、火事や建物倒壊の場合のAさんの搬送、高層階からの避難、単独移動中の避難、長期停電への対策、介助者の確保、清潔な水の確保、円滑な医療連携の確保は課題として残されており、Aさんは地域自立支援協議会および東京盲ろう者友の会とも連携して対策を検討している。1年半の過程において、当事者からニーズを申し出て解決の見通しを確認することと、自助・共助・公助の協働が個人避難計画作成の有効であることが示唆された。

A. はじめに

一般的な災害時の対策は、自助、共助、公助が7：2：1の比率であると歴史的に言われている[9—1]。共助の有効性は、阪神・淡路大震災で8割が近所の人に救出されたことから強調されている[2]。淡路島の北淡町では町民同士が寝ている部屋まで知っており、家屋が全壊した場合にどこを探せばよいかわかっていたことが、発災当日の午後2時までには町民全員の安否確認と救出ができた例として報道された[3]。災害時要援護者支援台帳の様式例に要援護者の寝室の場所を記載するのは北淡町の経験によるものと推測される。しかし、寝室の場所が登録されたとしても、地域住民による助け合いが実

現するとは限らないことが要援護者支援、特に障害者支援の難点である。

障害者の救出と避難誘導は障害に関する知識に乏しい地域住民には取り組みにくい課題であることから、障害者に対する支援者の対応づけも個人避難計画の作成も全国的に有効な実施例の報告は見当たらない。そこで、本稿では、共助と公助の整備に資するために、障害者の個人避難計画の作成における共助構築の経過事例を記載する。

B. 対象と方法

対象者Aさん（第一著者）は、阪神淡路大震災以降、住民による防災活動が活発な市に居住し、すでに自助の体制をほぼ整えていた[*]。他者による協力を必要

とすることに関しては、まだ、安心できる体制は完成してはいなかったが、自治体が行う災害時要援護者名簿への登録から1年半で災害時個別支援計画が着実に進捗していた。

研究方法は、対象者から第二著者に災害準備活動について会議録音またはメモが提示され、第二著者が整理し、第一著者が補足修正して原稿を完成させた。資料及び草稿は電子ファイルとしてメールに添付され、第一著者はパソコンで修正あるいはコメントを追記した。

Aさんの障害と日常生活におけるサービス利用については、Aさんの自助に関する別稿に記載したが、以下に再掲する[4]。Aさんは進行性疾患であるため、進行状況は更新した。更新を下線で示す。

再掲部分開始=====

Aさん(37才、女性)は先天性網膜症のために弱視であり、高校で多発性硬化症を発症し、さらに視力が低下したため(右:0.02、左:0.03)に一般校に在籍しながら盲学校の支援を受けて、都内の大学に進学し単身生活をはじめた。障害の重複重度化のため2012年9月に退職した。

多発性硬化症の進行により、2013年には、視力(左右共に0)、聴力(補聴器を使っても音が入らない)、肢体不自由(上肢下肢、ともに身体障害者1級)で電動車いすを、呼吸機能障害に非侵襲型の人工呼吸器(フィリップスレスピロニクス社:LTV1150)を、嚥下障害に胃ろうを使用する他、膀胱機能障害では膀胱留置カテーテルを使用している。また、2014年2月より在宅酸素療法を開始した。在宅酸素療法の機械には外部バッテリーがなく、課題が増えた。他に、薬剤性肝障害による糖尿病症状、褥瘡、てんかん発作などがあった。平成25年度には、CVポートを入れる手術のための入院および多剤耐性菌による体調不良もあったが、盲ろう者支援、および国際会議参加のため、海外出張を2度も行った。

日常生活での人的サービスは、ヘルパー派遣(重度訪問介護)は原則8時から23時まで1日15時間半のうち11時間程

度、通訳・介助者(東京都から盲ろう者に派遣)は年間470時間程度、手話通訳者は年間350時間程度を利用していた。手話通訳者は市から派遣されており、利用時間の制限はないが利用目的に制限はある。また、市から派遣される手話通訳者はガイド行為(移動支援)をすることは認められていなかった。在宅訪問診療ではかかりつけ医師が月に2-3回在宅訪問し、訪問看護は週1回全身状態の確認と呼吸器の回路や膀胱留置カテーテルの交換などを行う。訪問リハビリでは、マッサージ師が拘縮予防(可動域の維持)、廃用症候群予防のための身体の調整を行った。

コミュニケーションは、情報の受信は主に触手話・指文字で行ったが、必要に応じて手書き文字・点字・指文字を使用する。発信は主として発声で行った。発声が難しいときは手話、点字文字盤や手書き文字を利用している。また、携帯点字端末(ブレイルセンス、エクストラ社)も利用しており、6点入力によるノートテイクおよびメールの発信と点字ディスプレイによりメールの受信ができた。Aさんの電動車いすには、前面の見える位置に5cmx9cmのプレートがついており、表面には「盲ろう者:耳は全くきこえません、目は見えません、トントんたたいてお知らせしてね」、裏面には「手書き文字(手のひらに字を書く)、手話を触る(触手話)」と記載されている。さらに、2012年10月に発表された東京都のヘルプマークを見えるところにつけ、12月に公表された東京都のヘルプカードの様式を用いて自分でカードを作成し、Gコードもつけて定期入れに入れて外出していた。症状の進行に伴い、体調が悪いと「手書き文字」が読めないこともあった。また、症状には日内変動もあり、発声ができず、手の拘縮も強くなりコミュニケーションが非常に困難になることもあった。

再掲部分終了=====

C. 結果

1. 災害時要援護者名簿の登録
- 1.1. 民生委員による支援者の決定

Aさんは東日本大震災後3か月目(2012年6月)に居住するM市から障害者向けのお便りを見て、災害時要援護者名簿に登録した。2007年よりM市では災害時要援護者の登録を開始し、地区毎に社会福祉協議会が安否確認を行う仕組みを形成中で、毎年、市の広報に災害時要援護者の募集を掲載していた。申し込みを受けたM市は、同年9月に民生委員が主導をとりAさんの支援者4名を決めた。4名は、同じマンションの住民から3名とAさんの希望で市の登録通訳者Iさん1名とした。同じマンションの住民は、Aさんが平時に付き合いがあり頼みやすい2名をまず指名した。すなわち、看護師資格をもち夜間・緊急時にメールで依頼すると来てくれる女性とマンションの1階に住み込みの管理人であった。この2名は、Aさんの手のひらに平仮名を書いてコミュニケーションをとっていた。また、日中マンションにいたことが多い主婦Sさんを民生委員から推薦され、3人目の支援者としての顔合わせを行い、「来たことをAさんに伝える手話(自分の名前程度)」を覚えてもらった。その後、AさんはSさんと出会う機会はなかった。4人目の支援者としては、支援者選定の話し合いでも通訳を務めた手話通訳者が民生委員の知人でもあり推薦された。「登録手話通訳者のIさんには、日常生活で通訳を依頼することがしばしばあり、Iさんと担当民生委員と親しいことから、Aさんの様子は民生委員にはIさんを介して伝わっているだろう」とAさんは推測していた。災害時に支援者が最初に安否確認に来る保障はないが、同年12月7日に震度3の地震があった際にIさんは「練習」と言いながら安否確認に訪れ、触手話で会話した。

災害発生時には、支援者はAさんの自宅を訪問して安否確認を行い、一時集合場所に「Aさんの状態」を報告することが取り決められた。Aさんは同じマンションに平成20年から居住しており、災害および支援者であるかないかに関わらず、同じマンション内の大家、常駐する管理人、隣人、1階のレストランの主人とも交流があり、メールをすれば来てくれる

人もあった。しかし、ヘルパーがいない夜間の9時間および日中の短時間ではあるがひとりきりになる時間については、手話通訳者以外の支援者はいずれもコミュニケーションに手書き文字しか使えないため、支援者が〇×で答えられるような質問を準備することが必要と、Aさんは考えた。

この時、Aさんは、民生委員および支援者とは、「停電、火事、建物の崩壊がない限り避難はしない」という方針を確認した。停電した場合に在宅生活を続けるには人工呼吸器の外部バッテリーの交換(充電)と食料や医療品の更新が必要となるが、この時は、その話題には触れられなかった。

地震に引き続く火事等で避難せざるを得ない場合には2つの課題があった。第一は、マンションでエレベーターを使わずに、100Kg以上の電動車いすと人工呼吸器と共にAさんを5階から移送することは容易ではないことであった。病気のために救急車で入院した時には、担架に載せられて**し、*名でエレベーターを使って搬送した。そこで、Aさんは第一の課題を解決するために避難シュミレーションを早い段階で行うことを希望した。

第二の課題は、1階まで移動した場合に、ある程度の期間、避難できる場所が確定していないことであった。Aさんの家から居住地区の一次避難所(一時避難集合場所)である中学校までも最寄りの病院あるいは消防署までも400mであったが、「通常、Aさんが利用しているわけではなく災害時に利用できるとは考えにくい」とAさんは話した。

1.2. 居住市による人工呼吸器装着者の災害時個別計画様式の記入

2012年10月、要援護者名簿登録から4か月後に、M市障害福祉課職員で難病および災害時対策担当者N、同ケースワーカーI、保健所保健師O、訪問看護ステーション看護師K、ホームヘルパーF、災害時援護者である手話通訳者Iの合計6名がAさんを訪問した。会議のために市から派遣された手話通訳者を介した担