

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 は求めていた。

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、「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とした。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

失っ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いこと、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。