

災害弱者を地域で守る

地震をはじめ、さまざまな災害への備えが求められている中、「災害弱者」への対策が大きな課題となっています。要援護者の名簿作成・共有については、今国会で審議中の「災害対策基本法改正案」に盛り込まれたほか、現行の「災害時要援護者避難支援ガイドライン」も見直しが検討されております。また、各自治体においても、災害時の支援体制、避難インフラ、外国人支援に向けたボランティア制度の拡充など、さまざまな災害時要援護者対策に取り組んでいます。

今回の特集では、自治体に求められている災害弱者対策のポイントや課題などについて紹介するとともに、独自の取り組みを行う都市の事例をあわせてご紹介します。

寄稿 1

災害時要援護者対策 自治体に求められるポイント

同志社大学社会学部教授 立木茂雄

寄稿 2

地域主体・当事者本位の 要援護者支援の大切さ

NPO法人さくらネット代表理事、有限会社コラボねっと取締役 石井布紀子

寄稿 3

地域で見守る災害時要援護者避難支援計画 「新・地域見守り安心ネットワーク」

須坂市長 三木正夫

寄稿 4

渋谷区の災害時要援護者対策について

渋谷区長 桑原敏武

寄稿 5

地域の絆でともに育み支えあい 安心して暮らせるまち長浜 ～災害弱者を地域で守る～

長浜市長 藤井勇治

災害時要援護者対策 自治体に求められるポイント

同志社大学社会学部教授

たつきしげお
立木茂雄



災害とは？ 災害時要援護者とは？

災害とはそもそものような現象だろう。一見すると、それは地面の揺れであり、津波であり、豪雨・強風であり、住宅への浸水であり、急傾斜地の土砂の崩落といった自然現象に思える。しかしながら無人島で地震・津波が発生しても、災害にはならない。地震や津波といった危険な事象は災害を引き起こす誘因（これをハザードと呼ぶ）である。これらの誘因に社会の側の脆弱な部分が曝されることにより災害が発生する。つまり自然災害は、誘因である自然現象としてのハザードと、素因である社会の脆弱性の交互作用が引き起こす現象であり、災害の被害はむしろ社会的に構築されると考えてよい。これを式の形で表現すれば次のようになる。

災害リスクⅡハザード × 脆弱性（Ⅰ）

ここで、さらに脆弱性の意味について考えてみよう。脆弱性とは災害の被害を生み出す直接の原因となるが、それは具体的にはどの

ようなことだろう。例えば、いざという時に一人では安全なところに避難することができない高齢者や障害者に備わる、いわゆる「災害弱者」の属性として考えられがちである。本稿で後述する東日本大震災をはじめ、これまでの災害では、高齢者や障害者ほど被害に遭う割合が高いことが知られている。しかし、これは「障害者や高齢者Ⅱ弱者」であることを意味するのだろうか。答えは「否」である。いざという時に近隣の支援者が駆けつけ、安全な場所への避難誘導を助ける環境づくりが進んでいれば、高齢や障害があるからといって必ずしも弱者にはなるとは限らないからだ。

高齢者や障害者は、そのことで「弱者」となるのではない。むしろ、いざという時に周囲からの支援を必要とする「要援護者」としてとらえなければならない。脆弱性は関係性の概念だからである。ここで重要なのは、「高齢や障害がある」という個人の側の要因以上に、「いざという時に助けに駆けつけてくれる人

がいるかどうか」という周囲の環境の応答性や関係性が、災害時に脆弱となるかを決める決定的な要因となる。このことを式で表せば次の式（Ⅱ）のようになる。

脆弱性Ⅱ個人の要因 × 環境の要因（Ⅱ）

（Ⅱ）式で示される脆弱性を、周囲で生活する市民の側からとらえると、必要とされる資源の動員量と等価となる。つまり脆弱性とは要援護性そのもののなのである。この脆弱性（要援護性）を（Ⅰ）式に代入すると以下のような関係が成り立つ。

災害リスクⅡハザード

×（個人の要因） × 環境の要因（Ⅲ）

この（Ⅲ）式が示唆することは、災害時要援護者の災害リスクを減じる方策は、地域で想定されるハザードの性質や特徴についてよく知り、そのハザード域内に暮らす個人のうち、いざという時の避難や避難生活で周りの助けや配慮が必要となる可能性の高い人を洗い出し、その一人一人について周りとの関係性の強弱という観点から査定を行い、脆弱性

の高い人は、言い換えれば要援護性が高いのであるから、周りからの支援とつながるような環境整備を進めておくこと、とまとめることができる。

高齢者や障害者と東日本大震災

わが国における災害時要援護者対策は、2004年7月の新潟・福島豪雨水害、同年10月の中越地震や台風23号水害などを受けて検討が本格化した。翌2005年3月に災害時要援護者避難支援ガイドラインの初版が公開されるや、ほぼ5～6年のうちに1600を超える基礎自治体のほとんどで全体計画が策定され、約半数では名簿が整備され、2割を超える自治体では個別避難支援計画が策定されるまでに至っている（総務省消防庁の調べ）。このような準備が進められてきた中で東日本大震災は発生した。そして震災発生から2年を越えた現時点では、各種の統計資料の検討から、東日本大震災時における災害時要援護者避難の実態と課題が明らかになってきた。

高齢者に注目すると、人口構成割合と比較した死者の年齢別の構成割合は60代を越えるに急に高くなり、70代では人口構成割合よりも約2倍から3倍、80代では約2.5倍から3.5倍の高齢者が亡くなっていた。さらに高齢の男性の方が女性よりも、人口構成割合に比べてより多く亡くなっていた。また年齢別の人口割合に比べた死者割合の比は、東北3県で違いがあった。すなわち高齢者の被害

の割合は、宮城県で最も高く、続いて福島県、そして岩手県の順となっていた。

高齢犠牲者が宮城県で高かった理由の一つに、高齢者向け入所施設における被害の差がある。岩手県と福島県の施設入所者の被害率はそれぞれ2.1%と0.4%であったのに対して宮城県では5.2%と非常に高かった。宮城では、施設が海辺の景観の良い場所に建てられていたこと、これに対して岩手県では高台に、福島では内陸部に施設が多く建てられていたことにより、被害に差が出ていた。その一方で、施設入所者は介護スタッフにより24時間体制で見守られている。立地さえ安全であれば、入所施設の方が緊急時の対応では職員からの支援が受けられやすい。このような観点から、老人向け施設入所者の割合を3県で比較すると、岩手県（2.6%）、宮城（2.0%）、福島（2.5%）となり、東北3県の人口の過半を占める宮城県ではむしろ入所率が低く（言い換えるなら在宅高齢者の割合が高く）、このため津波による影響がより高く出た可能性がある。

障害者でも同様に県別で較差があった。岩手県と福島県では、障害者の死亡率は全体死亡率の1.2倍弱であったのに対して、宮城県では2倍弱と開きがあった。そして、この理由も施設入所率が関係していた。身体障害者について福祉施設入所者の割合を比較すると、岩手（3.1%）、宮城（0.7%）、福島（1.3%）であり、東北3県で障害者人口の

過半を占める宮城県では、身体障害者については、施設入所率が極めて低い（すなわち地域で在宅の生活を送る人の割合が極めて高い）。しかしながら、逆にその結果として、地域で津波被害に遭う可能性がより高かったことが示唆される（立木 2013; Tatsuki 2013）。本稿の冒頭に、災害リスクは（Ⅲ）式に示したように、ハザード要因と、個人の要因、そして環境の要因の3つの相互作用によって決まると説明した。東北3県における障害者死亡率の較差は、まさに環境要因、つまり在宅で生活する障害者は、施設入所者と比べると見守りが手薄となり、いざという時の支援と結びつきにくいという事情によって、在宅障害者の割合も、その実数も最も多い宮城県で被害が拡大していたのである。

以上の結果を下にして、「高齢者や障害者は安全な立地の施設に入所させるべきだ」といった考えに筆者は与しない。むしろ、いざという時のためには、隔離された施設のコンクリートによって高齢者や障害者を守るのではなく、地域における人と人とのつながりを通じて包摂することにより命や生活を支える取り組みを、在宅福祉・地域福祉の一般施策としてもっと積極的に進めなければならぬ、と考える。

情報の整理と共有・運用での留意点、今後の対策に求められること

今回の東日本大震災を受け、個別避難支援

地域主体・当事者本位の要援護者支援の大切さ

NPO法人さくらネット代表理事、有限会社コラボなっと取締役

石井布紀子



災害弱者対策の見直しが進んでいる

東日本大震災の被災地では、複数の自治体において、障害のある人の死亡率の高さ（被災市民全体の死亡率の2倍など）が明らかになった。また、阪神淡路大震災やその後の国内災害、東日本大震災の被災地においても、高齢者の死亡率は軒並み6割を超えている。

守れる生命はなかったのか。中越大震災の被災地では、震災関連死者の数が直接死者を上回り、東日本大震災において震災関連死者は2000人を超えた。その大半は高齢者であった。東日本大震災の被災地では、福祉避難所が複数設置されたが、不足を指摘されている。運営を担った社会福祉法人などの報告から、情報が途絶える中、仕組みの未整備は地域格差の原因となっていたことが明らかになった。

阪神淡路大震災以降、各地に設置された避

いては踏み込んだ議論はしていない。この点で、今回の仙台市の対応はグッドプラクティスと言える。同市では各区単位で福祉避難所の開設と運営について、市内の社会福祉法人などと事前に協定を結んでいた。これにより要援護者対応が法人の側で「わがこと」として実感されており、行政からの要請を待たずに自主的に運用が始まった所も多かった。福祉避難所は場所ではなく、運用する人（法人）を第1に考えるべきである。

第3は支援の分断の問題である。災害時要援護者は時間経過に伴い、自宅からの避難・福祉避難所・仮設住宅と生活の場を移す。そこに連続性の視点が欠けていた。必要なことは、被災後の時間経過に伴い刻々と変化する要援護者のニーズに寄り添い、その折々に資源やサービスの調整・マッチングを行う仕組みである。このためには平時の福祉サービスの利用の段階から、災害時にはどのようなケア・プランの提供を行うのかについてあらかじめ計画する災害時ケアマネジメントの考え方が必須となる。

第4は、一般避難所における要援護者や要配慮者への対応の問題である。今回の震災では、一般避難所の中で避難者や関係者が一定の配慮を行うことで、住み慣れた地域に近い避難所で生活できた事例も報告されている。その一方で、間仕切りがないため、あえて人目に着かない室外に出て授乳をせざるを得な

かったり、洗濯物を干すと盗まれるために、下着の洗濯もままならなかったり、生理用品の配布が一斉に館内放送されたために、恥ずかしくて受けとりにいけなかった女性たちがいた。このような問題を解決するためには、地域防災計画を見直し、避難所の運用にあたっては、避難者に等しくあまねく公平に対応するという「公平原理」に加えて、要援護者には避難所資源の提供で配慮を行い、資源が適切に当事者とながらうようにする「公正原理」を制度化する必要がある。

第5は、個人情報活用である。東日本大震災のどの被災自治体の個人情報保護条例でも、例外規定として「生命、身体を保護する」緊急かつやむを得ない事態には情報の外部提供ができる」と明記されていた。しかしながら、実際に外部提供に踏み切ったのは前述の福島県南相馬市や宮城県東松島市など、極めて一部の自治体に限られていた。条例で例外規定を設けるだけでは不十分であり、事前に外部提供の手順を定め、情報が活用される道筋を付けておくことが必要なのである。

参考文献

立木茂雄（2013）高齢者、障害者と東日本大震災…災害時要援護者避難の実態と課題、消防科学と情報、冬号、7-15。
Tatsuki, S.(2013) Old Age, Disability, and the Tohoku-Oki Earthquake, Earthquake Spectra, Volume 29, No. S1, S403-S432.

難所では、女性や高齢者の視点が不十分である。学校などの公的施設は、応急避難施設として早期閉鎖を前提として避難所を設置するため、被災者に対する生活支援は展開しにくい。多くの被災地で弱者課題が増大する中、東日本大震災の被災地では、民間施設などを活用する新たな試みが生まれ始めている。

筆者は、阪神淡路大震災における被災者支援の経験を経て、脆弱性や周縁化の課題を抱える市民を災害時要援護者と定義している。市町村では、「介護保険認定4以上の高齢者」といった狭義の定義を掲げる動きがあるが、有事に判断を誤る危険性を感じている。また、災害時要援護者支援はフェーズごとに対策を講じることとし、避難行動時の要援護者、避難判断・情報活用における要援護者、避難生活における要援護者、それぞれの対象と対策について、官民協働で進める動きにかかわってきた。

現在、被災地においても広域支援においても、災害時要援護者支援に関する課題は

山積みである。一方、平常時から庁内に推進体制をつくり、仕組みづくりと市民による運動的な取り組みを両輪で推進することにより、対策は進化し得る。災害時要援護者対応の先進地では、「日常の地域の活動は、生命・くらしを守る力になる」という声を聞くことができる。

平成25年5月、NPO・NGOの有志が集い、「兵庫行動枠組」（現在、唯一の国際的な防災指針。平成27年3月に日本で開催される国連防災会議にて、改正予定）への提言について検討を行った。災害時要援護者の定義を見直し、脆弱性を想定するために複数の指標を開発する必要があると合意された。対象だけを指標にせず、原発などの2次災害に関するリスク、災害の種別の被害特性、官民協働の可能性などの関連から、リスクは想定できるという考えに基づく提案内容となった。災害弱者対策の課題は、東日本大震災の発生を経て、解決に向けて新たな段階を迎えたと感じている。



京都市内の老人保健施設で実施した福祉避難所設置訓練の様子

地域・専門関係機関・当事者・ボランティア、市町村・都道府県・国が連携するため、仕組みづくりと具体的な取り組みが求められている。

今後、市町村における要援護者支援を効果的に進めるためには、まず、庁内に部局横断による要援護者支援班を作成する必要がある。次に、「災害時に行政は間に合わない」からこそ、市民との協働が欠かせない。しかし、現状では、市町村において、部局横断の仕組みを創設し、発展させることが難しいと感じている。「防災は危機管理の仕事、あるいは、起こり得ない未来に向けた優先順位の低

筆者は、平成19年度から、堺市における要援護者支援の取り組みに参画している。災害時要援護者避難支援プラン策定、災害時要援護者支援におけるモデル事例の創出、福祉避難所運営に関する協定化・マニュアル策定、災害ボランティアセンター設置マニュアル策定、災害ボランティアセンター運営委員会の継続的な運営、などの動きに継続的にかかわってきた。同時に、平常時の要援護者における福祉課題解決として、複合する課題や制度の隙間の課題を抱える世帯への生活支援の

地域・当事者の主体的な かかわりを引き出せるか

縦割の壁を乗り越え、部局横断の取り組みを充実させるためには、人事・研修の仕組み、行政評価の枠組みなどを見直す必要があると考えられる。また、官民協働を進め、自助・共助の力を高めるためには、市町村自治体職員に幅広い市民との対話・調整機能が求められる。職員のコーディネートスキルを高める取り組みを継続させ、中核となるスタッフを養成する仕組みづくりが必要になると推察している。

担当部署では、国・府・市・区・校区、専門機関や地域組織、ボランティア・NPO・NGO・当事者組織との連携課題の可視化を進めている。今後は、職員関係者の意識改革、災害時の見通しづくりと課題解決のための仕組みづくりを狙いとし、実践的なワークショップや訓練を継続し、仕組みに反映させ啓発に生かす、という、減災PDCAサイクル化を検討することが必要となっている。現場では、「当事者・地域の主体的なかわりが重要」「社会福祉協議会や専門機関は、地域と多様な団体をつなぎ、成果をつむぐ力を育む必要」というような声を耳にしている。

筆者は、これらの歩みから、プロセス重視の取り組みに可能性を感じている。全国各地において、地域主体、当事者本位の取り組みが生まれることを願っている。

災害救助法改正の動きを どう生かすのか

平成24年6月、平成25年4月、災害救助法が2度にわたり改正された。国、都道府県、

ことの重要性が明文化された。

- ④高齢者、障害者などの災害時の避難に特に配慮を要する者について名簿を作成し、本人からの同意を得て消防、民生委員などの関係者にあらかじめ情報提供するものとする
- ⑤避難所対策の重要性と、救命・救難などの緊急性の高い応急措置と差別化した生活環境の確保の必要性が明文化された。
- ⑥市町村ごとに災害対策としての情報戦略と効果的手法について検討することの重要性が明文化された。

部局横断による 災害時要援護者支援の難しさ

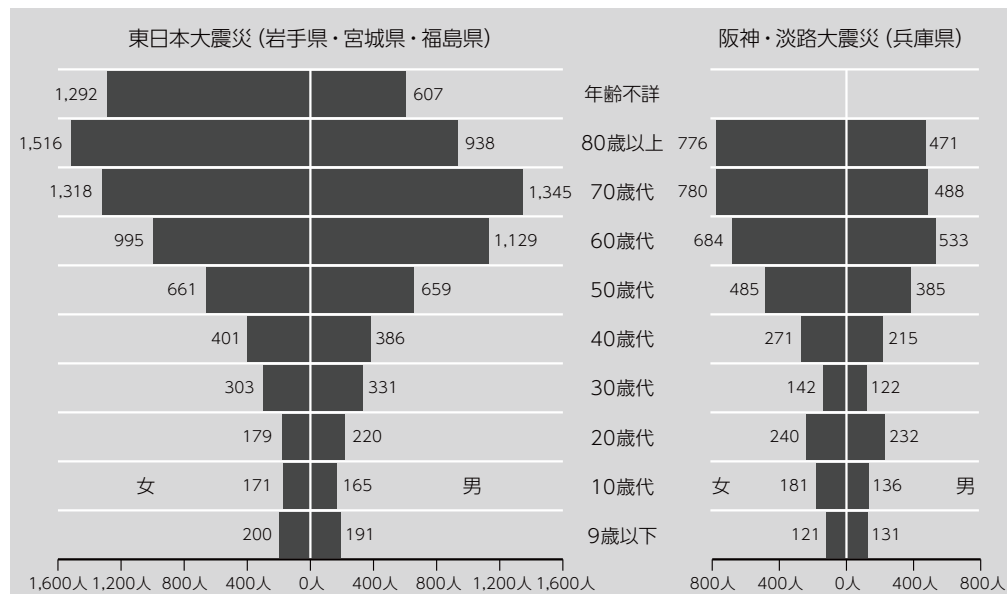
平成25年の3月に公開された「災害時要援護者の避難支援に関する検討会報告書」（内閣府）には、避難行動における要援護者支援と避難生活における要援護者支援について、それぞれ具体的な取り組みが示されている。

か、名簿の作成に際し、必要な個人情報を利用できることが明文化され、平常時にどのような要援護者の名簿を作成し、活用するのかについて検討しやすくなった。

⑤地域防災計画を立案することが明文化され、多様な市民の参画により具体的な提案にまとめ、実践を伴う防災減災活動のPDCAサイクル化を促せるようになった。

阪神淡路大震災の被災地では、民間組織が官民協働による取り組みに数多く参画できた。復興施策の検討や検証、住宅再建制度づくりのためのアプローチ、県民共済による住宅再建の仕組みづくり、などの場面において、NPOやさまざまな民間組織の関係者が行政とともに創造的復興に向け、努力を重ねた。筆者は、協働の取り組みの中でエンパワメントされ、災害時要援護者支援の当事者となる人とともに活動を継続してきた。今回の災害救助法の改正を、現場の声の蓄積だと考えている。今後も市民が要援護者対策に積極的にかかわる必要があると考えている。

図1 東日本大震災と阪神・淡路大震災の男女別年齢別死者数



(注) 東日本大震災：警察庁資料から内閣府作成。平成23年4月11日現在、検視等を終えている者を掲載（性別不詳128人は図から省略）。阪神・淡路大震災：兵庫県資料（性別不詳9人は図から省略）
出典：平成23年防災白書（同掲載データをもとに編集部で作成）

地域で見守る災害時要援護者避難支援計画 「新・地域見守り安心ネットワーク」

須坂市長（長野県）

三木正夫



須坂市社会福祉協議会での活動

須坂市では、在宅の寝たきり老人、ひとり暮らし老人、老人夫婦世帯、重度心身障害児者などの援護を要する世帯の、災害による事故や孤独死などの不測の事故を未然に防止する必要性を感じ、検討してきました。

そこで、昭和53年から須坂市社会福祉協

議会が中心となって、当該世帯が日常的に連絡を取り合っている親しい方や近隣者などを含めた、地域全体で安心ネットワークを発足させ、「助け合い起こし」活動を進め、誰もが安心して暮らせる地域づくりを推進する「地域見守り安心ネットワーク」に取り組んできました。

各町において、区長、民生児童委員、消防団員、赤十字奉仕団員、老人クラブ会員、婦人会員、保健補導員と、その他必要と認める機関・団体などによって「地域見守り安心ネットワーク会議」を組織し、危険な環境の確認、暖房やガス器具等の安全の確認、緊急通報装置や火災報知機等の設備の必要性の調査、健康状態等の確認、

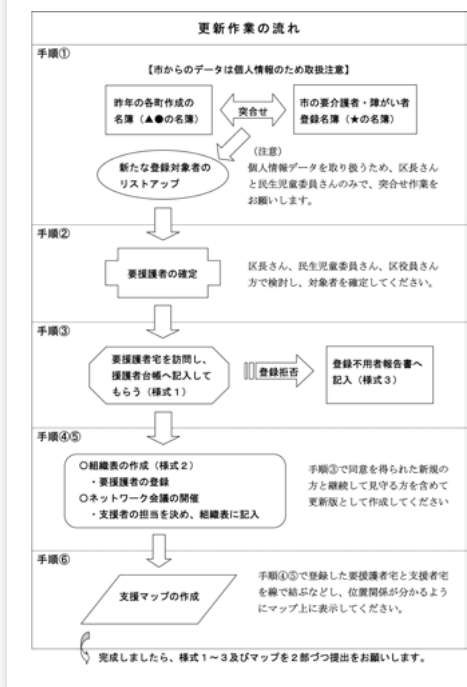
家族が不在となるときの連絡先の確保、照明器具等の点灯や新聞、郵便受けの状況からの異変の有無の確認、孤独感解消のための交流や相談の実施といった活動を行ってきました。

須坂市としての取り組み

平成17年3月に内閣府により災害時要援護者の避難支援ガイドラインが示され、その中で市町村が実施する避難支援プラン策定のための情報収集方法が提案されました。また、平成18年度には須坂市個人情報保護条例の改正に伴い、「地域見守り安心ネットワーク」は援護を要する者の同意を得て実施することが必要となりました。

ちょうどこのころ、本市においても、長野県の地域防災計画における市町村が実施する「災害時要援護者避難支援計画」の策定について検討をしていたことから、個人情報保護の保護に配慮した災害時における要援護

図表1 更新作業の流れ



者の避難支援計画を、従前からある「地域見守り安心ネットワーク」の取り組みを拡大することで策定することとしました。

そこで、平成18年度にモデル地区として3町を指定し、市、区、民生児童委員、社会福祉協議会による推進組織による会議を開催し、市から要援護者のデータを提供し、要援護者の確定を行い、それを基に民生児童委員が個別に要援護者宅を訪問し、個人情報同意を得た上で、支援者も含めた組織表、台帳、マップの作成を行いました。

市からデータとして提供したものは、身体障害者手帳（1級・2級）の所有者、療育手帳（重度）の所有者、要介護認定者（介護度3から5）であり、ひとり暮らし老人については各町の民生児童委員が把握しているデータを使用しました。

平成19年度にはこの活動を市内の全69町を対象とし取り組むこととし、名称も「新・



ネットワーク会議の様子

地域見守り安心ネットワーク」とし、高齢者や障がい者など「災害時要援護者」の情報や各町に提供し、可否確認や

避難支援の体制づくりにつなげることをしました。

「新・地域見守り安心ネットワーク」の概要

本市の「新・地域見守り安心ネットワーク」は、地震や水害など、いざ災害となった時には、隣近所の助け合いが最も重要であるという認識から、援護を必要とする皆さんの日ごろの見守りや災害時において避難支援を行うための体制づくりを、町の区長や民生児童委員を中心に行っています。

特に、町の役員や団体のほかに、日常的に連絡を取り合っている親しい方や近隣者などを含めて、地域全体で要援護者を見守ることのできる体制をつくっています。

町のネットワーク組織表に登録し、情報を共有するほか、要援護者をマップに落とし、日ごろの見守りやスムーズに避難できる体制をつくり、訪問活動や可否確認など、当該世帯の同意に即応した方法により活動が定期的かつ継続的に行えるようにしています。

みまもるくん

暮らしのあんしん板

緊急時連絡先氏名

電話

かかりつけ医

電話

民生委員 氏名

連絡先

地域包括支援センター

026-245-4566 (24時間対応)

須坂警察署 110

火事・救急 119

連携した取り組み

「新・地域見守り安心ネットワーク」では、見守りマップの作成にあわせて、総務課から「地域防災マップ」「災害時に役立つ人材、資機材台帳」「町避難計画」の作成をお願いしています。これは、避難場所などの確認、災害時に障害となる構築物の確認、災害時に役立つ施設や人材の把握、日ごろから注意する場所の把握などに有効です。地域の方々が主体となって防災を考え、地域の課題を洗い出し、認識し解決することにより、住民の関心を喚起し、地域の防災活動の指針として活用することができます。

また、高齢者福祉課では、ひとり暮らしの高齢者の在宅での安全と安心を守ることを目的として、緊急時などの連絡先を記入して冷蔵庫に貼っておけるマグネットシートにより情報の共有化を図る、「暮らしのあんしん板」事業を平成22年度から実施しています。

緊急連絡先、かかりつけ医、担当の民生

渋谷区の災害時要援護者対策について

渋谷区長（東京都）

桑原敏武



はじめに

過去の大震災において、家屋の倒壊や家具の転倒により、尊い生命が犠牲になりましたが、一方で、ご近所同士の助け合いにより多くの生命が助け出されました。とりわけ、自力避難が困難な高齢者や障害者については、日ごろからの備えを行い、地域が一体となって避難支援をルール化しておくことが大変有効であることが指摘されてまいりました。

渋谷区では、平成5年から「手上げ方式」により災害時要援護者（当時は「災害弱者」）の避難支援に取り組んでまいりましたが、平成18年、自主防災組織や民生委員等の地域、消防・消防団や警察と名簿を共有する、「関係機関名簿共有方式」を採用することとし、個人情報保護の課題に対応するため、渋谷区個人情報保護及び情報公開審議会の審議を経たのち、渋谷区震災対策総合条例の一部改正をいたしました。

さらに、自主防災組織、民生委員、高齢者

われる情報を掲載した「みまもるくん通信」を、民生児童委員さんにより随時配布しています。

今後の展開

平成19年度に市内全69町で策定に取り組んだ「新・地域見守り安心ネットワーク」は、平成20年度以降、毎年データの更新を経て現在に至っています。その間、各町では事業の目的を理解していただき、要援護者のリストアップ、要援護者の確定、要援護者の台帳記入同意の確認、組織表への登録、支援マップの作成といった更新作業を通じて、地域の見守りや支援体制の確認、整備をしていただいています。

この事業を通じ、地域の皆さまからは、「自分たちの身は、自分たちで守ろう」とする意識の変化や、人と人とのつながりや、いざ災害という時の隣組単位での支援の重要性の確認ができた、要援護者など刻々と変化に対応した今後の見直しを行っていく必要性を感じたなどのご意見をいただいています。

市が実施する市民総合防災訓練においても、「新・地域見守り安心ネットワーク」を活用した要援護者の避難誘導訓練などへの展開が図られています。

平成24年度には、要援護者データと支援マップを電子システム化することで、データ更新をスムーズに行い、住民異動者の把握に確に対応できる体制を整えることとしました。

相次ぐ豪雨や台風災害、大きな被害をもたらす地震災害などでは、高齢者や避難行動が困難な要援護者の方々を地域で見守り支える仕組みが益々重要となってきました。

本市では、いざというときに災害弱者を地域で見守り支え合う、災害時要援護者避難支援計画「新・地域見守り安心ネットワーク」に、市内全町の協力により取り組んでいます。

最後に

平成23年度を初年度とする「第五次須坂市総合基本計画」では、本市の将来像を「一人ひとりが輝き、磨かれた『ほんもの』の魅力あふれるまち 須坂」とし、みんなが助け合い、健康に暮らせるまちづくりを目指しています。

今後も、住民が主体となった、隣近所の助け合いにより、援護を必要とする方の日ごろの見守りや災害時における避難支援を行うための体制づくりを推進することで、みんなが助け合う福祉を実現してまいります。

の見守りを行う見守りサポート協力員を中心に、避難支援の個別プラン、避難支援マップを作成し、安否確認や避難支援の訓練を積み重ね、有事に備えてまいりました。

このたび、災害対策基本法の一部改正案に、自治体の責務として災害時要援護者名簿の作成と関係機関との共有が盛り込まれることとなりましたが、本区が先がけて取り組みを進めた対策が積み重なり、東日本大震災などの災害の経験を通じて、反映したものであると自負しております。

本区の取り組みが、各自治体における災害時要援護者対策の参考となれば幸いです。

渋谷区の概要

本区は、東京都23区の西南部に位置し、昨年（平成24年）に区制施行80周年を迎えました。全国有数のターミナル駅と繁華街を擁し、若者だけでなく、多様な世代によるさまざまな文化が根づいています。

本区では、震災対策として、「早期の災害



渋谷区の妖精
あいりっすん (IRISSN)
(渋谷区PRキャラクター)

面積 15.11km²
人口 21万3630人
(平成25年4月末現在)

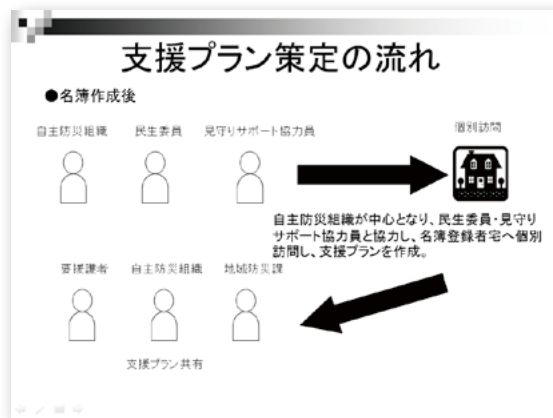
庁舎位置 東京都渋谷区宇田川町1番1号
区の木 ケヤキ
区の花 ハナショウブ
PRキャラクター あいりっすん

手上げ方式による要支援者への支援

本区では、平成5年から災害時要援護者（当時の呼称は「災害弱者」）登録制度として、災害時に一人で避難することが困難な高齢者や障害者が、自らの意思によって申し出る「手上げ方式」を採用し、要綱に基づき運用してま

図表2 組織表記入例

（様式第2号）（策定例）											
平成○年度 新・地域見守り安心ネットワーク組織表											
（須坂市） 須坂 一 郎											
区分	氏名	年齢	性別	電話番号	家族	所見	緊急連絡先	見守り訪問者・地域支援者			
								組長の訪問者	見守り訪問者	組長	ネットワーク会議構成員等
1 田中町子	82	女	245-0000	長男大輔と同居	245-0000	245-0000	245-0000	田中さん	田中さん	田中さん	田中さん
	2 山田太郎	75	男	245-0000	妻、長男と同居	245-0000	245-0000	山田さん	上さん	山田さん	山田さん
3 中村江江	85	女	245-0000	市立二高	245-0000	245-0000	245-0000	中村さん	中村さん	中村さん	中村さん
	4 山本花子	75	女	245-0000	東京に長男	245-0000	245-0000	山本さん	山本さん	山本さん	山本さん
5 川口一郎	80	男	245-0000	長男に同居	245-0000	245-0000	245-0000	川口さん	川口さん	川口さん	川口さん
	6 岡田太郎	85	男	245-0000	子別なし、初孫に孫	245-0000	245-0000	岡田さん	岡田さん	岡田さん	岡田さん
7 鈴木三郎	48	男	245-0000	妻（離別）、長女	245-0000	245-0000	245-0000	鈴木さん	鈴木さん	鈴木さん	鈴木さん
	8 鈴木三子	55	女	245-0000	ひとり暮らし	245-0000	245-0000	鈴木さん	鈴木さん	鈴木さん	鈴木さん
9 東 三郎	82	男	245-0000	松本市に長男	245-0000	245-0000	245-0000	東さん	東さん	東さん	東さん
	10 西 三子	80	女	245-0000	松本市に長男	245-0000	245-0000	西さん	西さん	西さん	西さん



ここでは、近所に住む支援者を2人以上決めていただき、本人ご了解の上、普段の生活状況、定期的な外出時間帯、就

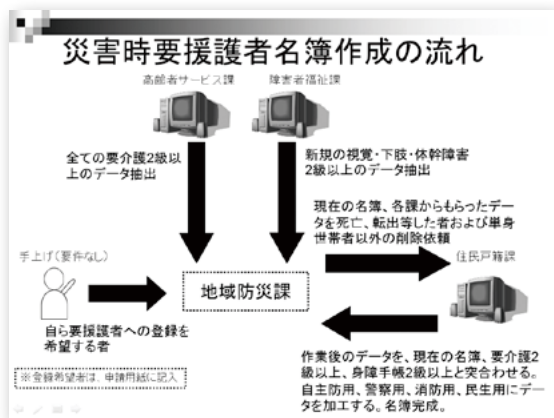
自主防災組織には、それぞれの区域にいる災害時要援護者の名簿を交付したのち、担当の民生委員や見守りサポート協力員と連携して、それぞれ本人にヒアリングし、「避難支援プラン」を作成していただいています。

本区内には105の自主防災組織があり、それぞれの地域特性や個性を生かしながら、地域防災力の要として、熱心に活動が続けています。

自主防災組織等による支援プラン、支援マップ作成

災害時要援護者の安否確認や避難支援は、自主防災組織等の地域の力で助け合う仕組みづくりが鍵となります。

策基礎調査に基づく建築物の状況も共有できることといたしました。このことにつきましては、NHKを初め多くのマスコミが取り上げ、社説にも紹介されました。



災害時要援護者名簿登載者数(平成25年度)

高齢者	障害者	手上げ	合計
312人	133人	382人	827人

その対象者の基準は、区内在住の単身世帯者で、①介護保険法に基づく要介護2以上の要介護認定を受けているもの、②身体障害者

渋谷区震災対策総合条例の改正

自主防災組織では、登録された要支援者と面接し、本人と相談の上で避難支援プラン(当時の呼称は「避難計画」)を作成してきました。手上げ方式は、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえて平成8年に公布した「渋谷区震災対策総合条例」に引き継がれ、運用してまいりました。

手帳の視覚障害、下肢障害又は体幹障害の障害程度がそれぞれ二級以上のもの、であります。

ここで、個人情報の取り扱いが課題となりました。

「関係機関情報共有方式」を採用するにあたっては、いくつかの手法が考えられますが、「渋谷区個人情報保護の保護及び情報公開審議会」において、「災害時要援護者のことはプライバシーが他に知られることとなるので、目的外使用と外部提供を行うだけでは不十分であり、区民の代表である区議会の中で十分に議論していただくことが適切である。」との意見をいただきました。

渋谷区震災対策総合条例(抄)

第七節 災害時要援護者の援護

(災害時要援護者の援護)

第三十六条 区長は、震災発生時に災害時要援護者(高齢者、障害者、乳幼児等震災発生時に特に配慮を要する者をいう。以下同じ。)を救助し、又は援護する体制が地域において整備されるよう、必要な助成及び助言を行わなければならない。

2 区長は、災害時要援護者が被災した場合において、必要と認めるときは、区立福祉施設等の介護可能な施設で、当該災害時要援護者に対し、適切な援護を行わなければならない。

3 区長は、第一項に規定する体制の整備又は前項の援護を行うため、災害時要援護者に係る個人情報(渋谷区個人情報保護条例(平成元年渋谷区条例第四十号。以下「保護条例」という。)第二条第一号に規定する個人情報をいう。以下同じ。)のうち区規則で定めるものについて、保護条例第十四条第二項の規定により目的外利用をし、又は自主防災組織、消防団、消防署、警察署及び民生委員(以下これらを「自主防災組織等」という。)並びに区規則で定めるものに対して、保護条例第十五条第二項の規定により外部提供をし、必要な個人情報を共有させることができる。

4 区長は、第一項の規定による救助又は援護を行うため、震災対策基礎調査(区内の全建築物を対象に実施した建築物の倒壊危険度及び危険箇所を明らかにする調査をいう。)に基づく建築物の個別情報(区規則で定める倒壊危険度の建築物に係るものに限る。以下同じ。)を、自主防災組織等及び区規則で定めるものに対して、提供することができる。この場合において、区長は、当該個別情報に個人情報に該当するものが含まれるときについても、当該個人情報を自主防災組織等及び区規則で定めるものに対して、保護条例第十五条第二項の規定により外部提供をすることができる。

また、要支援者の個別プランの作成と並行して、町会内の要支援者の居住場所をすべて地図上に落として、安否確認や避難の状況を一目瞭然に把握できるような工夫をし、「支援マップ」の作成も進められています。

さらに、本区の各地域では、この制度を確かなものとするため、実際に要支援者の安否確認訓練、避難支援訓練を継続的に行っています。

平成17年に実施した「渋谷区震災対策基礎調査」を活用するため、調査結果の外部提供に係る規定整備を行いました。本調査では、区内の住居等の建築物をすべて外観目視により倒壊危険度を調査し、7ランクの評価を行いました。

このデータを有効に活用して、発災時の安否確認を円滑に行うため、倒壊危険度の高い家屋に生活する要支援者の情報を地域とも共有することとしました。

また、高齢者や障害者については耐震化助成の補助額を増額し、家具転倒防止金具の取り付けも3点まで無償として、積極的に呼びかけてまいりました。とりわけ耐震化については、経済的な負担や工事の負担があるとの

震災対策基礎調査の外観目視調査の活用

結びに

現在の災害時要援護者対策は、発災直後の安否確認や避難誘導に重点を置き、地域ぐるみで取り組みを続けているところでもあります。

他方、阪神・淡路大震災や東日本大震災など過去の震災においては、被災後の生活再建の上で、避難所や仮設住宅などにおいて高齢者や障害者が大変お困りになる事例が報告されております。今後、保健師の活用、在宅被災者の見守り体制など、中長期の視野に立った対策を講じてまいります。

また、小中学校、幼稚園、保育園の子ども

地域の絆とともに育み支えあい 安心して暮らせるまち長浜 「災害弱者を地域で守る」

ながはま
長浜市長（滋賀県）

ふじい ゆうじ
藤井勇治



はじめに

長浜市は、滋賀県の東北部に位置し、北は福井県、東は岐阜県に接している。

平成18年2月に旧長浜市と隣接2町が合併した後、平成22年1月に再び北部の6町と合併し、面積は琵琶湖の面積とほぼ同じとなる680・79km²と県内2番目の広さとなり、人口は県内3番目である12万5000人を有する市となった。

市の北部地域は県境の1000m級の山々に囲まれた山間地域となっており、西には日本一雄大な琵琶湖に面し、中部から南部地域にかけては、豊かな田園地帯と水鳥が集う湖岸風景が広がり、自然景観に恵まれている。この地は戦国時代に繰り広げられた歴史ドラマの舞台であり羽柴秀吉が初めて築いた城下町であることから、当時を偲ばせる城跡、古戦場や、渡岸寺の国宝十二面観音立像等の

他、子ども歌舞伎で有名な曳山祭り等の数多くの歴史的、文化的遺産を有している。また、中心市街地は黒壁ガラス館を中心に黒壁スクエアがレトロな街並みをかたちづくっており、年間200万人を超える観光客が訪れ、たいへんな賑わいを見せている。

住民同士の結束は強く、お互いに助け合う精神が今も強く残っているものの、核家族化、少子高齢化の進行に伴い、地域人口の半数以上が高齢者となる。限界集落が山間部のみならず中心市街地でも見られるようになり、地域コミュニティ機能の減退が危惧されている。災害弱者への対応など、互いに助け合い支えあう地域福祉の重要性はますます高まっている状況にある。

災害時要援護者支援制度について

地域における福祉活動の核となる民生委員・児童委員の皆さんには、日ごろから地

域住民の暮らしの相談・支援活動を行っていただいており、災害時などの緊急時の対応に生かせるよう、一人暮らしの高齢者や重いしよがいのある人など「要援護者」の実情について調査を実施し、情報収集に努めていただいているところである。災害時の要援護者支援を充実させるためには要援護者についての情報を民生委員・児童委員だけではなく、自治会等の地域ぐるみで共有することが肝要である。

本市においては市町合併により、平成20年に地域防災計画を見直した際に、災害時において要援護者を地域ぐるみで支援する体制を整えておく必要性から、地域に住む人同士で支えあい、助けあう地域づくりを目指すことを目的とした「長浜市避難支援・見守り支えあい制度」を創設した。

本制度は地域の支えあいを基本としており、災害時の避難等に当たって支援が必要と

なる人を把握し、その一人ひとりについて、誰がどのように支援して、どこで避難所等に避難させるかを定めるとともに、要援護者への情報伝達や避難支援を円滑に行えるよう、日ごろの見守り体制もあわせて整備したものである。

本制度の流れは、次のとおりである。

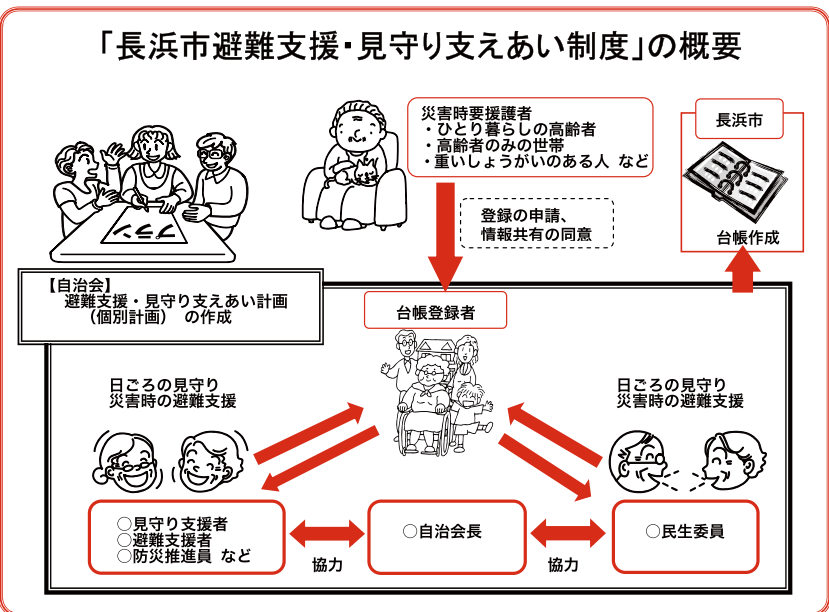
①制度への登録を希望する要援護者に、「登

録申請書」および「個人情報共有についての同意書」を長浜市に提出していただく。

②自治会等（自治会長、避難支援者、民生委員・児童委員）、長浜市社会福祉協議会、長浜市で申請をされた要援護者の登録情報を共有する。

③自治会等において、登録のあった要援護者一人ひとりの避難支援および日常的な見守りに必要な事項を定める個別計画を作成し、地域ぐるみで要援護者を支援する。

④作成した個別計画の登録内容については、要援護者本人、自治会等、長浜市社会福祉協議会、長浜市で共有する。



「長浜市避難支援・見守り支えあい制度」の特徴としては、手助けがほしい、不安だと思っ方などなだでも申し込める点が挙げられる。また、災害時にスムーズに避難を行うには、日ごろからの住民同士のつながりが大事であり、見守りや声かけなどのコミュニケーションの積み重ねが大切であるため、日ごろの見守り支援を合わせた制度にしていることも特徴の一つである。

本制度による取り組みを進め

ること、近隣のコミュニティ活動が復活した「地域課題検討のきっかけとなった」などのお声をいただいているが、自治会によって取り組みへの考え方に違いがあるなどの課題もあり、今後、本制度が広く地域に根ざしていくよう取り組みを進めていきたいと考えている。

見守り支援ネットワーク推進事業について

前述した「長浜市避難支援・見守り支えあい制度」は、市の防災計画に基づき、災害時における高齢者等の要援護者の避難支援を主な目的としており、平時の民生委員・児童委員の見守り等と併せ、それぞれの地域で、支えあい、助けあいを推進していこうというものである。

一方、生活困窮者やひとり暮らし世帯での孤立死や孤独死、虐待なども全国各地で報告されているなか、本市においても、このような事例が増える可能性があることから、現在の「長浜市避難支援・見守り支えあい制度」や地域での共助の取り組みだけでなく、見守り支援の輪をより一層広げていく必要があると考え、事業の拡充の検討を進めていたところである。

そして、昨年11月に、各種事業者の方の協力をいただきながら日常の見守りを行っておられる県外の事例を参考に、本市も「見守り

支援ネットワーク推進事業」を立ち上げたところである。

本事業は、市内の各種事業者の方が日常業務（配達、検針、営業等）の中で、気づきというところで、地域の見守り活動をさりげなく無理のない範囲で行っていただくと



「長浜市・地域の安心見守り活動」協定証伝達式（新聞販売店）

で、日ごろとの違いを感じたり、何か異常を発見した場合には、速やかに異変の内容を市の担当窓口に通報していただき、市の担当窓口が関係部署と連携を図り、速やかに対応していくというものである。

そこで、日常的に市内の各地域において事業活動を行っている事業者に働きかけるところ、新聞販売店と宅配事業者から協力の申し出をいただき、昨年11月に市内の全新聞販売店（18店舗）と宅配事業者（1者2事業所）との間で協定を締結し、市内における地域の安心見守り推進事業をスタートすることができ、さらに本年3月には水道企業団との協定を締結し、ネットワークの推進を図ってきたところである。

市としては、関係部署との情報共有や連携の強化を図りながら、今後も官と民が一体となった地域福祉の推進を図れればと考えており、今後もさらに他の市内各種事業者との協定締結を進め、平常時における地域の見守り支援ネットワークを充実させていきたいと考えている。

地域の見守り支援は、さまざまな方法で幾重にも行うに越したことはなく、効果的な見守り方法については確

立したものがなければ今後、常に研究、模索をしていく必要があると考えている。

おわりに

このように地域の支えあいでも誰もが安心して暮らせるまちを築くため、福祉分野に共通する課題の解決に向け、地域福祉の指針となる「長浜市地域福祉計画」を平成25年1月に策定した。この計画は、地域の絆とともに育み支えあい安心して暮らせるまち長浜を地域福祉推進の理念とし、互いに助け、支えられ、お互いさまの精神によって、誰もがいきいきと地域の福祉活動に取り組む環境づくりを進めるものである。

また、この計画と連携して具体的な地域福祉事業を展開するため、長浜市社会福祉協議会が「長浜市地域福祉活動計画」を本年度に策定することになっており、今後はこの2つの計画を車の両輪として長浜市の地域福祉を推進していくこととしている。

本市は、町衆によって継承されてきた長い歴史の中で、人と人とのつながりや絆を大切にするることによって地域を創り上げてきた。これからも地域コミュニティを基盤として、地域のさまざまな主体の連携のもと、災害時の弱者対応にしっかりと取り組んでいきたいと考えている。