

□災害時要援護者の個別避難支援計画

づくりをどのように進めるか

—2007年3月能登半島地震時の地域・行政の
要援護者対応調査をもとにして—

同志社大学社会学部教授 立木茂雄

はじめに

2007年3月の能登半島地震から一年余りが過ぎた。近年の自然災害では、とりわけ被災地における災害時要援護者への支援が、大きなテーマとしてクローズアップされている。今の日本社会が抱える弱点が露呈される被災地において、高齢者や障害者など災害時に特別な支援を必要としている人たちをいかに迅速に効果的に救うことができるのか。筆者は、2007年3月の能登半島地震発生の日から二ヶ月後から被害の最も大きかった輪島市を訪れ、災害時要援護者対応についての調査を翌年3月まで継続的に行った。地域と行政がどう動き、それぞれどんな支援を行ったかを地震発生からの時間経過とともに調べた。本稿では、その調査結果に基づいた分析で浮かび上がった課題を提示した上で、今後の要援護者支援計画づくりに向けた提言を行いたい。

地域は、行政はどう動いたか

調査は、輪島市旧門前町地域を中心に、諸岡地区、黒島地区、門前地区の3地区で、保健師など行政関係者と、地域の民生委員、区長、消防団長ら75人に参加してもらい、ワークショップ形式で実施した。そして、災害発生から、最初の10時間、10時間目から100時間目、そして100時間目から1,000時間目の三段階に分けて、それぞれがどんな行動をとっていたかを尋ねた。参加者は、いずれも要援護者の支援に関わった人であるので、具体的には、どんな支援活動をしたのかを書き出してもらった。地域住民については全体で281の行動が集められた。それを内容ごとに集約し、時間軸にそってまとめたものが図1である。

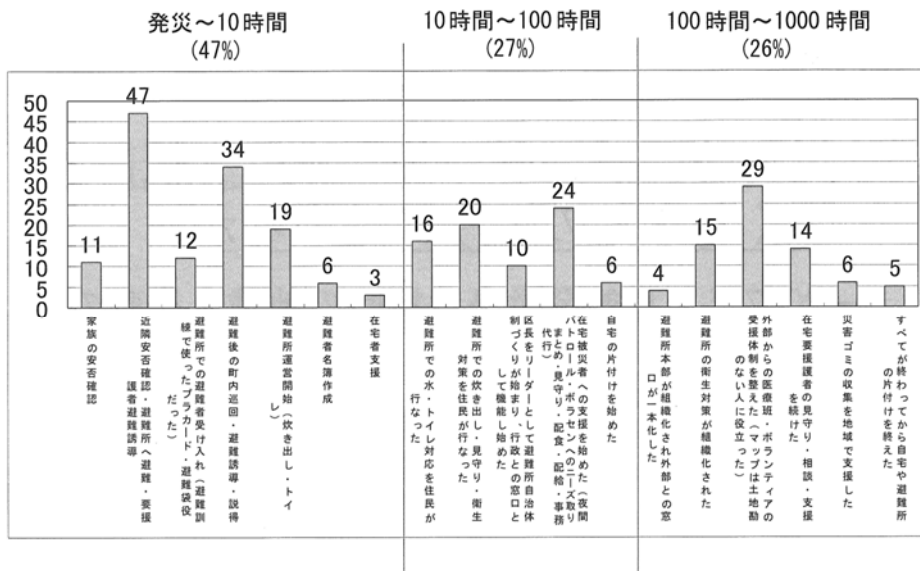


図1 地域住民（諸岡・黒島・門前）の行動（N=281）

すみやかに初動支援を始めた地域の力

地域の人たちは、最初の10時間で、支援全体の47%の活動を行っている。民生委員や区長らは、まずは、自分の家族の安否を確認。続いて近隣の住民の安否確認を行った。さらに、地域住民に声をかけて、地域総出で要援護者の救出に取り掛かった。

諸岡地区では、津波警報が出されたため、自力で歩くことができない人は近隣の人におぶってもらうなどして、地域ぐるみで高台に避難した。そこで、役立ったのが、前年の防災訓練で使った町ごとに作成したプラカードだった。避難した人が自分の町丁目ごとのプラカードの下に集まることで、「誰がいて、誰がいないか」を容易に確認をすることができた。

他の地区でも、要援護者を避難所に誘導

し、安否確認をした。その段階で、まだ避難していない人を把握。そこで、もう一度地域に戻って自宅に残っている要援護者に「ここには危ないので避難所に逃げましょう」と説得するという作業を続けた。

巡回しながら、火災を防ぐために、避難した人の家のガスの元栓や電気のブレーカーを切ってまわるなど、その作業は、避難誘導にとどまらず、幅広いものだった。

この過程で、大きな役割を果たしたのが、担当地区内の要援護者宅を住宅地図上で色分けして記録した通称「福祉マップ」の存在だ。民生委員は、実際にこの福祉マップの作成を手がけ、さらには友愛訪問や老人給食の配布など日常業務の中で、マップを活用してきた。民生委員をサポートするボランティアの人たちも、すでにマップがしっかりと頭に入っており、迅速な避難呼びかけ

を展開することができた。

また、福祉マップは、被災後数日が経過し外部から訪れたボランティアや医療チームなどの支援者が活動する際にも威力を発揮した。不慣れた地域で、土地勘のない人が住所に記された番地を探すのではなく、地図上で表示された家を目指すことで、何倍も作業効率をあげることができた。

避難所でも、当日から区長がリーダーとなって運営を担当した。自宅に残っている食材を持ち寄るなどして、救援物資を待つことなく独自に炊き出しをするなど、早くから自治体制ができあがった。高い自治力を持って、ボランティアや行政、マスコミに対応する窓口を設けるなど、外からの支援を受け入れる受援業務も確立されていた。

ちなみに、呼びかけられたにも関わらず、避難所へ行くのをためらった人たちの一番

大きな理由は「トイレで他の人に迷惑をかけるから」というものだった。このトイレにまつわる問題は、避難所の大きな課題の一つだ。そのため、避難所の運営とあわせて、どうしても避難所に来ることのできない在宅の要援護者への食料や物資の配給といった支援も、地域の人たちの手によって同時並行で実施された。

要援護者リストの作成に時間のかかった行政

一方、行政が最初の10時間で実施した支援活動は全体のわずか13%に過ぎない。もちろん、近隣に住んでいる職員が多いので、職員も被災していたという事情もある。また、市外に出かけていたため、道路が陥没し、登庁できなかつた職員もいた。

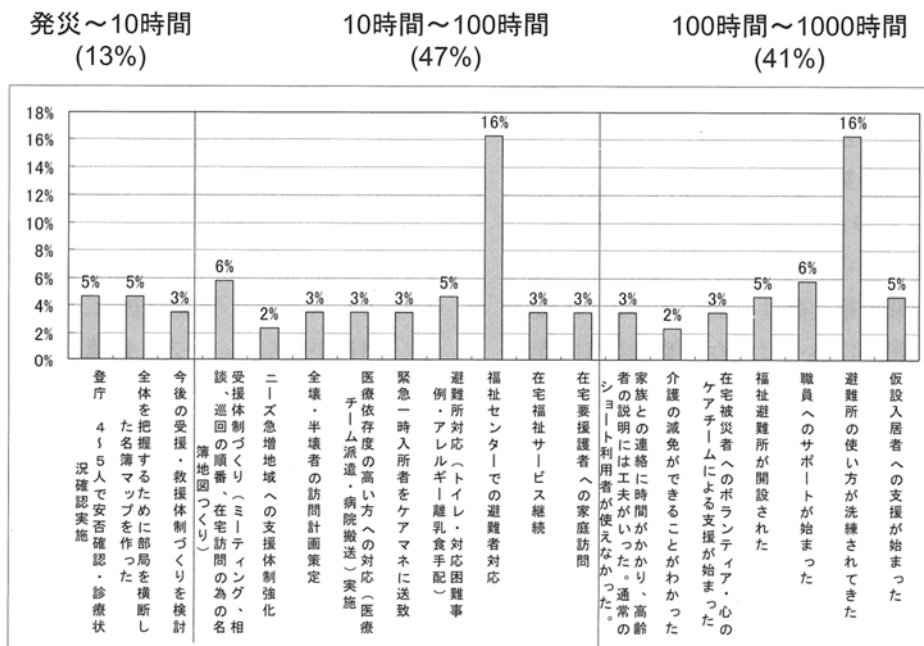


図2 行政の要援護者担当課の対応 (N=86)

しかし、それらが、初期支援が手薄になっていた原因ではない。何をしていたか。ほぼ一日かけて被災者支援を始めるために部局横断して地域の要援護者の母集団リストづくりをしなければならなかったのだ(図2参照)。

行政は、さまざまな行政サービスを提供するため、平時から要援護者の情報を把握している。しかし、介護保険の台帳、障害手帳交付のための台帳など業務ごとの台帳は存在するものの、要援護者の全体像を把握できるものは用意されていなかった。

というのも、行政の担当者は、別の部局で把握している情報を部局をまたいで、災害支援のために、共有することは、個人情報の目的外利用になると解釈していたからだ。

しかし、災害が発生すると、その情報を共有し、網羅しないことには、地域全体の要援護者を把握することができない。そのため、被災してから、はじめてその作業にとりかからざるを得なかったのだ。

10時間を越えた辺りからは、受援計画、支援計画の策定をはじめ、調整業務も加わった。さらに、要援護者支援を担当する輪島市健康推進課は、本庁ではなく、新築の別の建物にあったため、地域の被災者が集まり、急きょ、避難所としての役割を担うことになった。新たに想定外の避難所運営という業務も加わったのだ。しかも最初の100時間までは、本庁職員の応援を仰がずに担当課の職員だけで乗り切ろうとした。

しごと内容

	日常的 (ふだんからしている)	新しく発生 (今までやったことがない)
組織構造	同じ	通常業務 消防・危機管理業務 災害対策本部設置
	増加	拡大業務 緊急応援受け入れ 創発業務 災害復興本部設置

出典: Quarantelli, E.L. What is a Disaster? NY:Routledge, 1998, p.115.

表1 災害への組織的対応過程の分析枠組み

業務の拡大、拡張

災害への組織的対応過程を分析するのに用いたのが表1に示す枠組みだ。発災すると、「通常業務」の量が膨大に増える。そこで組織の人員を増員したり、一人あたりの業務時間を増やしたりして対応する。それが「拡大業務」だ。初期支援の段階は、ここにあたる。次の段階が「拡張業務」で、ここでは、災害対策本部を設置するなど今までしたことのない業務が加わってくる。

さらに、復興までを視野にいれた業務が始まると、組織を新設し人員も充当して、例えば災害復興本部を設置するなどといった「創発業務」の段階に入る。

行政が、組織として業務形態の変化に対応していくのは、発災直後は、人員の確保・増員が難しい。一方、地域はどうだろう。家から出て声をかければ、すぐに人が集まり、増員することができる。災害時要援護者への初期支援の拡大業務の段階では、地域の力が非常に合理的なのだ。

情報共有への同意取得こそが自助、共助への第一歩

調査結果を分析し、提言することで、まとめとしたい。

まず、行政は平時から、地域の要援護者をすべて把握しておく必要がある。安否を確認する上で一番の基礎となる大切な情報を前もって整備しておくことで、初動支援に極めてスムーズに取り掛かることができる。

また、災害発生後に業務が拡大、拡張していく場合のために、内部の職員にしかできないことと、外部からやってくる応援人員に任せることができることを、あらかじめ分類しておく必要がある。支援に駆けつけた医療チームや、他府県の行政関係者、ボラ

ンティアらの受け入れ窓口を想定し、依頼する業務を検討しておくことで、受援体制をすみやかに整備できる。

しかし、今回の震災でもはっきりしたことは、被災直後に威力を発揮するのは、地域の力であるという事実だ。阪神淡路大震災でも住宅の下敷きになり、火災が迫る中で生き残った人たちへの調査結果を見ると、公的な支援者によって救出された人はわずか1.7%しかいなかった。98%が自助、共助によるものだった。そのうち3分の2が共助で救われた。

地域の力で要援護者を支援するためには、まず地域で活動している自主防災組織、民生委員、介護保険事業者などがそれぞれ把握している多様な要援護者層の情報を把握

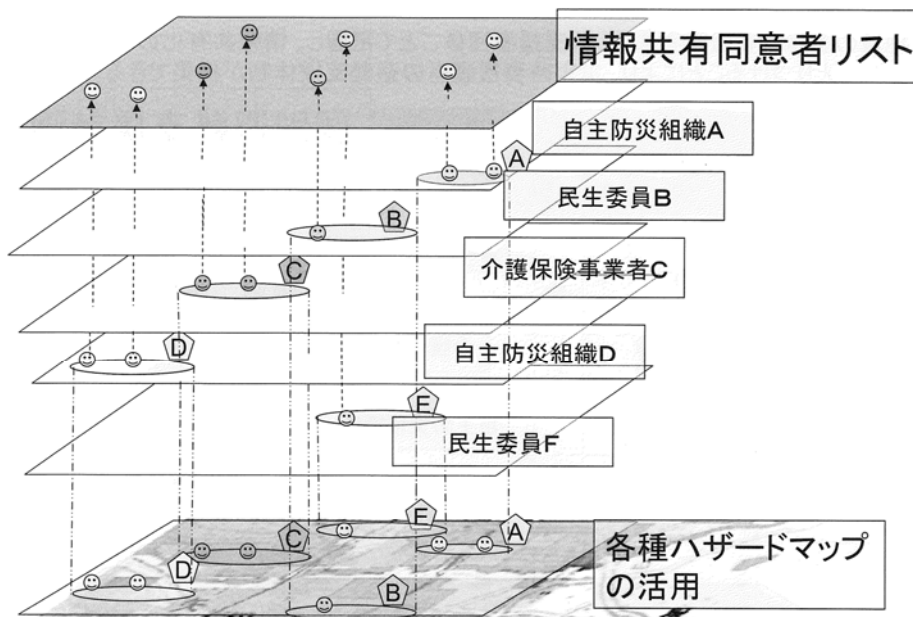


図3 地域の多様な団体・組織がそれぞれに要援護者の同意をもとに個別避難支援計画を策定する。

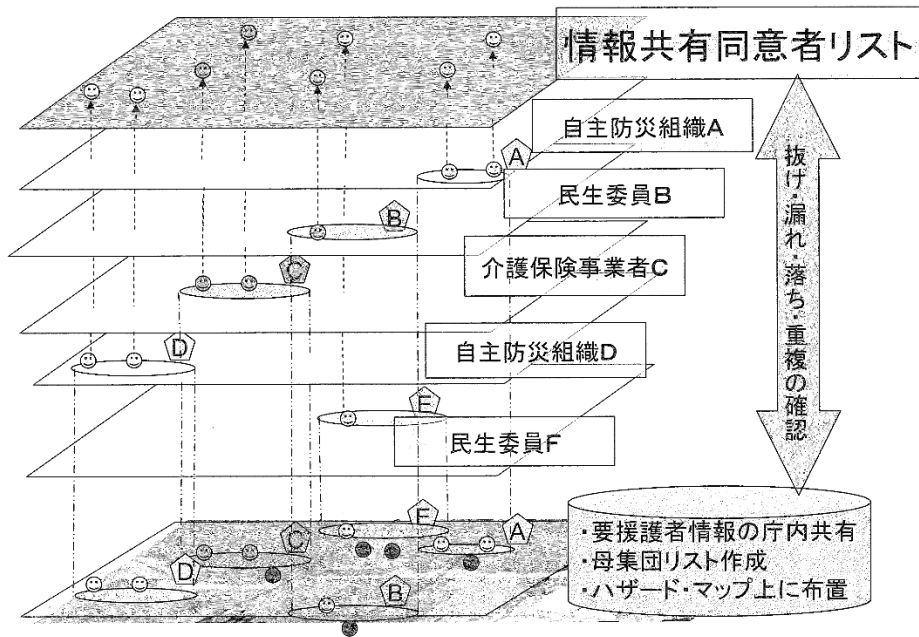


図4 行政は、要援護者情報を庁内共有し母集団リストを作成し、ハザード・マップ上に布置し、情報共有同意者リストと照合する。

地域の多様な要援護者層を、各支援者団体ごとで把握し、情報共有化の本人同意をとりつけることにより、災害時要援護者の避難支援体制が構築できる。

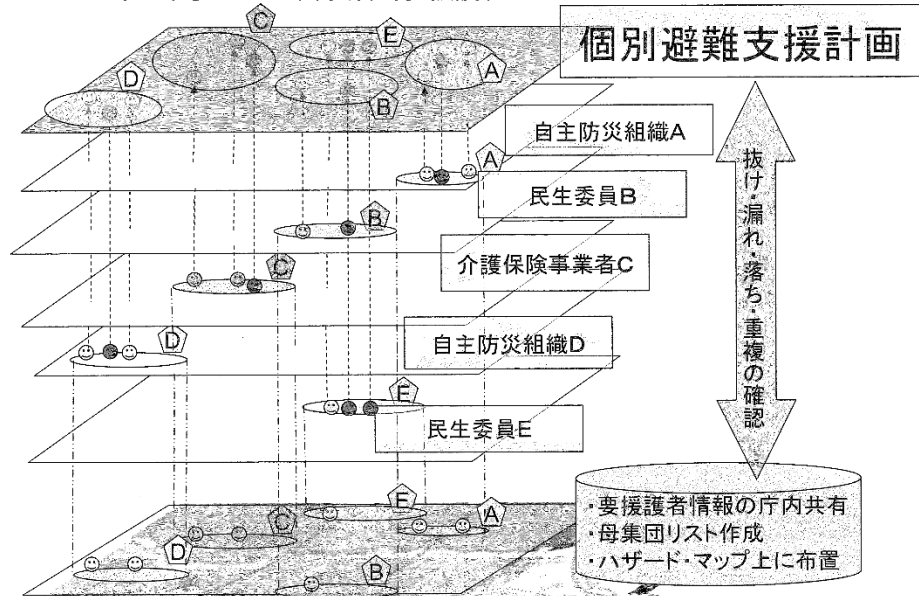


図5 個別避難支援計画の完成形のイメージ

することだ。近年、弱者をターゲットにした犯罪が報道されることも多く、個人情報の提供に慎重になる人も多いただろう。そのためには、各種のハザード・マップを活用し、災害が発生した際にその人の家の周辺がどうなるか、どういった避難方法があるかを提示するなどして趣旨をよく説明し、要援護者本人に納得してもらった上で、行政とも情報共有することに同意してもらおう(図³)。

一方行政は、庁内の各部局を横断し、要援護者の母集団リストをハザード・マップ上に布置する。そうすれば、「一番危険な地域」に居住する「最も要援護度の高い」市民を同定できる。この情報を基に、優先度を定めて、「誰が誰を支援するのか」に関する個別避難支援計画づくりを進めていくことができる。また、情報共有同意者リストと照らし合わせることで、地域の働きかけに同意していない住民も浮き彫りにできる(図4)。同意していない住民に対して、地域のキーパーソンが地道に納得・同意を得るための働きかけを時間をかけ根気よく続け、最終的に全要援護者への個別避難支援プラン完成(図5)を目指していくべきである

個人情報保護の壁は、要援護者本人が、情報を共有することに納得し、同意していれば、容易に取り払うことができる。地域での共助をより効果的に進めるためには、まず要援護者自身が同意する。それが当事者としての自助になる、という意識を培っていくことが最初の一步である。

参考文献

- 林春男『いのちを守る地震防災学』岩波書店、2003。
- Quarantelli, E. J]. What is a disaster? NY: Routledge, 1998.
- 立木茂雄「災害時要援護者支援とマップづくりの効用」『月刊地方自治職員研修』第40巻第7号、2007、pp. 39-41.
- 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、2007、pp. 51-66.
- 立木茂雄「災害時における要援護者対応の今後のあり方」『国民生活』2006年1月号、pp. 10-13.
- 越智祐子・立木茂雄「「災害時要援護度」概念の構築」『減災』、2、2007、pp. 90-98.
- 山崎栄一・立木茂雄・林春男・田村圭子・原田賢治「災害時要援護者の避難支援—個人情報により実践的な収集・共有を目指して」『地域安全学会論文集』、9、2007、pp. 157-166.