

防災福祉コミュニティと避難行動要支援者支援

藤 沢 真理子

愛知東邦大学

防災福祉コミュニティと避難行動要支援者支援

藤 沢 真理子*

目次

- (1) はじめに
- (2) 防災福祉コミュニティ
- (3) 防災福祉コミュニティの歩み
- (4) 防災福祉の先行研究
- (5) 防災福祉と災害ソーシャルワーク
- (6) 地域福祉計画と地域防災計画における防災福祉
- (7) 神戸市の防災福祉コミュニティ活動と避難行動要支援者支援について
- (8) 神戸市防災福祉コミュニティの避難行動要支援者支援の事例
- (9) まとめ

引用文献

(1) はじめに

2011年3月11日東日本大震災が起こった時、筆者は偶然テレビを見ることができる大学事務室を訪れていた。テレビでは午後2時46分東北に大地震が起こったこと、そして東北の沿岸に津波が押し寄せている様子を繰り返し放送していた。テレビ視聴者は放送局のヘリコプターや高いビルから映し出される津波の映像を見ることができたが、被災地の人々は停電でテレビを見ることもできず、何が起きているのか、次に自分たちに何が起こるのかまったく理解できていないようだった。そのため、大津波警報が出ているのにかかわらず、港や河口に様子を見に行く人々の姿がテレビに映し出された。全国でテレビを見ていた人々は「津波が来ている！近寄ってはいけない！」と大きな声を出しただろう。しかし、その声は被災地の人に届かず、次々と津波にのみこまれる人たちの姿を見守るしかなかった。やがて暗闇が訪れ、被災地で何が起こったのかわからないまま、テレビやラジオで夜通し死者・行方不明者の数が報道され、その数の多さに圧倒された。夜が明けて、朝になり、各地の被害状況が明らかになると、多くの高齢者や障がい者が犠牲となっていた。そして、彼らを助けようとした消防団員や民生委員・児童委員（以後、民生委員という）も犠牲となっていた。

東日本大震災では、被災地全体の死者数のうち65歳以上の高齢者は約6割を占め、障がい者の

* 愛知東邦大学人間健康学部

死亡率が被災住民全体の死亡率の約2倍と言われている¹⁾。そして、救助にあたった消防団員の死者・行方不明数は254人、民生委員の死者・行方不明者は56人に及んだ²⁾。

22年前、1995年に発生した阪神淡路大震災は直下型地震で、いきなり強烈な揺れが都市を襲った。午前5時46分という早朝に地震が発生し、多くの人が就寝中であったことから、家具や建物の下敷きで亡くなった。東日本大震災では、津波による溺死が死亡原因の第1位であるが、阪神淡路大震災では建物や家具の下敷きによる圧死が死亡原因の第1位である³⁾。阪神淡路大震災について、兵庫県医師会「人身被害の実態」の調査では死者の44%が65歳以上の高齢者と報告している⁴⁾。高齢者の多くが耐震化されていない古い木造住宅に住んでおり、激震により建物が倒壊したこと、また日ごろ階段の上り下りが難しい高齢者たちの多くが1階に寝ており、2階部分が倒壊し押しつぶされたことなどが考えられる。

また、水害について、牛山素行は兵庫県佐用町水害を中心に豪雨被害を研究した論文の中で、2004年度から2008年度の豪雨災害による犠牲者の年代別では65歳以上の高齢者が約6割を占めていると報告している⁵⁾。強い雨の中高齢者が避難することは困難であること、古い家屋に住み、それらが倒壊・流出などが考えられる。2009年8月9日から10日にかけて発災した佐用町水害では、21名の方が亡くなった。その被災状況は、車で避難中8名、徒歩で避難中11名、自宅で被災1名、不明1名となっている。この災害以降、夜間の避難は危険であるとし、遠い避難所へ避難するのではなく、垂直避難、2階建てであれば2階へ、そして土砂災害の危険性がある場合、崖や山と反対の側へ避難するよう勧めている⁶⁾。

今後30年以内に70%の確率で起こると言われている南海トラフ地震では、マグニチュード8～9の地震が起こり、その後、津波が東海・東南海・南海に面した沿岸部へ押し寄せ、早い地域では数分で津波は到達すると予測されている。避難に支援が必要な高齢者や障がい者が再び犠牲となる可能性が高い。被害を少しでも減らすために、避難行動に支援が必要となる避難行動要支援者の対策を進めることが急務と筆者は考え、これまでCSW（コミュニティソーシャルワーカー）として避難行動要支援者の個別避難計画作成に取り組んできた。

避難行動要支援者支援では、防災部門と福祉部門の連携が不可欠である。福祉部門と防災部門が融合した形として最も早く実践されたものが神戸市の「防災福祉コミュニティ」である。本稿は、神戸市の防災福祉コミュニティと避難行動要支援者支援について論じる。研究方法としては、防災福祉に関する先行研究を分析するとともに、神戸市防災福祉コミュニティで実施されている防災訓練への参与観察、神戸市の監査報告「防災福祉コミュニティと災害時避難行動要支援」等から分析していきたい。

まず、神戸市の「防災福祉コミュニティ」について詳しくみていきたい。

（２）防災福祉コミュニティ

1995年1月17日午前5時46分、震度7の激震が阪神・淡路地域を襲った。「関西では、そして神戸では、地震が起こらない」と多くの人たちが考えていたため、各家庭で建物の耐震化や家具

の転倒防止等は十分にされていなかった。そのため、6,434人の命を失う結果となった。阪神淡路大震災で全壊した建物は104,906棟、半壊は144,274棟に及んだ⁷⁾。

阪神淡路大震災の死者の死因の約8割は圧死である。神戸市長田区などで大規模な火災が起こり、約1割が焼死と報告されている⁸⁾。これらの地域では、激震で家が倒壊し、人々が下敷きになり助け出すことができず、延焼してきた火災で亡くなっている。

消防庁のデータによると、阪神淡路大震災の時、生き埋めとなっている人々を救助したのは消防や警察などの専門職ではなく、地域の人々であった。住民たちが力を合わせて助け出した割合は約8割にのぼる⁹⁾。しかし、神戸市の防災福祉コミュニティ活動で出会った人々に話を聞くと、「本当は助けたかった。しかし、なんの道具もなく、ただ延焼してくる火を見ているしかなかった。悔しかった。」と悔いの言葉を口にする人が多い。当時、神戸市には自主防災組織は結成されていたが、当事者として救助にあたるとは考えていなかったため、救助器具や道具を備えておらず、救助訓練等も実施していなかった¹⁰⁾。

震災の後、神戸市では小学校区単位の防災福祉コミュニティが結成されている。阪神淡路大震災から22年経過した現在もそれぞれの防災福祉コミュニティでは地区の実情に合わせた訓練を活発に行っている。例えば、火災が起こった地域では、訓練の中に必ずバケツリレーを取り入れている。阪神淡路大震災で火災が起こった時、実際に住民たちがバケツリレーをして消火した地域がある。それぞれの防災福祉コミュニティでどのような訓練が実施されているか、神戸市ウェブサイトで見ることができる¹¹⁾。

次に、神戸市の防災福祉コミュニティの歩みについて見ていきたい。

(3) 防災福祉コミュニティの歩み

神戸市の防災福祉コミュニティは、「防災」部門と「福祉」部門が一体化して活動している点に特徴がある。

神戸市において、「防災」の担当所管は消防局である。震災の前、1985年から、「自主防災推進事業」を進め、おおむね小学校単位で、市内166地区に「自主防災推進協議会」を結成していた¹²⁾。しかし、自主防災推進協議会は防災知識の普及や防災意識の啓発を目的としており、実践に役立つ初期消火や救出、救護、避難誘導等の訓練はしていなかった。そのため、1995年に起こった阪神淡路大震災では、これらの自主防災推進協議会は組織的に機能することはなかった。神戸市はこの経験を踏まえ、1995年度から防災福祉コミュニティのモデル事業に取り組み始め、1997年度から本格的にその結成を進めた。2008年度に神戸市全域の191地区で防災福祉コミュニティが結成された¹³⁾。

一方、神戸市において、「福祉」部門の担当所管は保健福祉局である。神戸市では、震災前から「ふれあいのまちづくり協議会」が結成され、おおむね小学校区を単位とする各地区の地域福祉センターを拠点として活発な福祉活動を行ってきた。

1995年の阪神淡路大震災が起こる前、「防災」部門と「福祉」部門は所管が異なることもあり、

別々の組織として展開されてきたが、未曾有の被害を神戸市にもたらした阪神淡路大震災により、防災部門と福祉部門の縦割りを乗り越え、両部門の連携・融合した活動をする組織が結成された。それが「防災福祉コミュニティ」である。「防災」と「福祉」の活動が小学校区を単位としていたことも連携・融合しやすい一因であった。

神戸市の防災福祉コミュニティは、地域の自治会や婦人会、老人クラブ、民生児童委員、青少年協議会、PTA、消防団、地域の事業所などで組織されている¹⁴⁾。地域の防災活動や福祉活動の連携を通じて、近所での助け合いの精神や顔の見える関係を醸成し、いざという時に活動できる組織作りを目指している。

一般的に、日本の自主防災組織の多くは、単位自治会を一つの組織として結成しているが、神戸市においては小学校区を単位として各種住民団体が集まり防災福祉コミュニティを結成している。

では、自主防災組織の活動単位はどのような規模が適切なのだろうか。

例えば、単位自治会を一つの組織とする場合、小学校区と比較して、エリアが狭く地域住民の意思形成は比較的容易であるが、災害が起こった時に機能するには規模が小さく、防災器具等を準備することが難しい。

それに対して、小学校区を一つの組織とする場合、ある程度の規模があるので、防災器具等を準備しやすい。また、参加人数も多いので組織的に機能しやすい。しかし、反面、地域の範囲が広いため、全体として動くために労力が必要である。また、単位自治会を一つの組織にする場合と比べ、参加する人数が多いので、あらかじめ地域住民の意思形成の方法を決めておかなければ動くことができない。

単位自治会を一つの組織にするか、小学校区を単位とするか、一長一短がある。解決方法としては、単位自治会型の場合、複数の自治会が集まって連絡会や協議会を組織することで規模を確保できる。一方、神戸市のように小学校区を単位とする場合は、防災福祉コミュニティの中に単位自治会レベルのブロックを作り、ブロックごとに小規模な防災訓練などを実施している。

神戸市では防災と福祉を一体的に機能するという意味で、「防災福祉コミュニティ」という名前が付けられている。

次に、防災福祉とは何か、先行研究をみていきたい。

(4) 防災福祉の先行研究

筆者が「防災福祉」というキーワードに着目する理由は、高齢者や障がい者など災害弱者といわれる人を支援するためには、災害が起こる前にどのような備えをしているか、つまり「予防」がなによりも重要だと考えているからである。

ここで、防災福祉の先行研究についてまとめておきたい。

防災福祉という言葉は、先に述べたように、1995年阪神淡路大震災の後、神戸市で始まった新しい防災の試み、1995年度モデル事業の中で使われた。その後、防災福祉コミュニティは1997年

度から神戸市全体で結成されはじめた。

「防災福祉」をタイトルにつけている著作として1999年倉田和四生の『防災福祉コミュニティ：地域福祉と自主防災の統合』がある¹⁵⁾。倉田は兵庫県西宮市仁川に住み、1995年1月17日自宅で大きな揺れに襲われた。仁川地区は阪神淡路大震災の中で最も大規模な土砂災害が起こった地区である。倉田の近隣に住んでいた人たちが犠牲となり、ライフラインがとまり、倉田自身も悲惨な日々を過ごしていた。40日ほど経った頃、倉田は二人の友人から震災を社会学の視点で研究することを勧められ、立ち直ったという。もともと社会学の中でもコミュニティの研究をしており、その中で消防団やふれあいのまちづくり、そして震災後は防災福祉コミュニティを研究し、一冊の本にまとめた。それが『防災福祉コミュニティ：地域福祉と自主防災の統合』である。倉田は本の一部を『阪神・淡路大震災の社会学（3）復興・防災まちづくりの社会学』（1999年）の中に論文として掲載している¹⁶⁾。

2001年『防災福祉コミュニティ活動事例集』は神戸市消防局予防課が著したものである¹⁷⁾。防災福祉コミュニティを小学校区で結成するために、神戸市はまずモデル事業を始め、その後市全体に広げていった。そのため、神戸市はどの地区でも結成しやすいように、事例集、そしてDVDなどを作成し、その普及に努めた。

2002年都市防災研究会が『防災福祉マニュアル：在宅要援護者を中心として：関係者のために（自主防災組織、地区社会福祉協議会、社会福祉施設、学校管理者、ボランティア）』を出版している。都市防災研究会は、阪神淡路大震災の被害者が高齢者を中心とする要援護者に集中したが、社会にそのことが十分認識されていないことに注目し、防災と福祉のまちづくりの推進を重要課題と考えた。「作成された指針・マニュアルは地震発生直後の対応が主体となっており、日常的に被害軽減の思想が折り込まれていないことが多い。そこで都市防災研究会では過去の調査研究の成果を踏まえて、2002年3月に『防災福祉マニュアル』を作成した」とある¹⁸⁾。

筆者も同じ意見を持ち、伝統的なソーシャルワークでは事後的対応が主であるが、新しいコミュニティソーシャルワークの考え方は予防的対応にある。都市防災研究会が指摘したように、今後の超高齢社会で起こる災害を予想して支援を考える必要がある。

2013年に報告された峯本佳世子の論文「災害福祉政策と地域コミュニティの課題～防災対策と福祉対策の交錯～」は、高齢者等を中心に防災・減災の取組を取り上げ、防災対策と福祉対策の交錯に焦点をあてている。「災害福祉はまだ学術的な定義が確立されていない。福祉サービスを受けている、あるいは見守り等支援が必要な者に対して、日常的に災害に備え、また災害時に速やかに支援等を得ることができる体制を『災害福祉』と操作的に定義するならば、その概念を具体化する基盤、すなわち地域コミュニティの側から政策を検討することが必要」と述べている¹⁹⁾。また、防災福祉コミュニティについては、「防災に対する自助、共助の担い手である地域の自主防災組織による〈防災コミュニティ〉と地域福祉活動による〈福祉コミュニティ〉を合わせた『防災福祉コミュニティ』は本来、戦前に存在していたコミュニティであり、現在の高齢社会、災害多発時代の公助に不可欠なものである」と指摘する²⁰⁾。

川村匡由は2016年『地域福祉源流の真実と防災福祉コミュニティ：浅間山「天明の大噴火」被災地復興の教訓』、2017年『防災福祉のまちづくり：公助・自助・互助・共助』を出版している。川村はマクロソーシャルワークを専門とし、『防災福祉のまちづくり』の中で社会保障について多くのページを割いている。「はじめに」の中で、「日本における過去の災害に対する被災者の救援や捜索、補償や賠償、生活再建、復旧・復興に対し、社会保障の視座に立ち、ややもすればこのような問題を事後措置として扱う制度・政策および事業・活動にとどまっている社会保障・社会福祉に対し、事前措置も含めた（災害保障）および（災害福祉）としてとらえ、かつ防災福祉という新たな概念を位置づけ、その現状の把握を踏まえ、問題の解決策を提言したのが本書である」と述べる²¹⁾。

川村は、防災福祉の概念を次のように整理している。「住民は平常時、個人的な幸福の追求およびその社会的実現のため、努力すべく、平常時から防災用品や住宅の耐震化、高台移転、地域福祉や地域防災に関わり、だれでも住み慣れた地域で生存権が保障され、いつまでも健康で、かつ安全・安心な生活の確保のため、自助に努めるとともに、家族や住民との互助、さらにはボランティアとして被災者の救援や補償・賠償、生活再建、被災地の復旧・復興のため、共助に関わる。また、政府および自治体は災害対策によって公助に努め、そのベストミックスからなる災害法制の整備・充実を図ることにある。具体的には、地域特性、すなわち、地形や立地、地盤、過去の災害の有無の検証とこれを踏まえた危険個所の抽出、住民参加のもとづく公私協働により災害法制の整備・拡充、防災教育、防災訓練、および災害時における被災者の救援や捜索、補償・賠償、生活再建、避難生活の支援、さらには被災地の復旧・復興に努める。また、災害時における災害ボランティアやNPO、事業者の受け入れや他の自治体との災害時相互応援協定や受援計画の締結を通じ、共助にも務め、防災福祉のまちづくりに取り組み、国そのものが防災福祉国家となるよう、めざすことである²²⁾。」

また、川村は防災福祉の概念について図を使い説明している²³⁾。第一に「防災」。これは食料・飲料・簡易トイレ等の備蓄、避難場所・避難経路の説明、防災学習、避難訓練が含まれる。第二に「発災」。災害の原因・個所、規模の確認、災害対策本部の設置、災害対策の具体化がある。第三に「被災（減災）」。被災者の救援・捜索、生活再建、避難生活支援、被災地復旧・復興が含まれる。第四に「再防災」。災害の原因究明、責任の追及、被災者補償・賠償、地域福祉計画、地域福祉活動計画、地域防災計画、防災教育見直しを含む。

防災福祉について、倉田和四生は自分が体験した阪神淡路大震災について社会学的に考察し防災福祉コミュニティに言及している。また、都市防災研究会は阪神淡路大震災において高齢者の被害が多かったことからこれからの高齢社会に備える必要があると論じている。峯本佳世子は阪神淡路大震災を経験し、その後被災地高齢者の見守り活動調査等を行い防災福祉コミュニティが高齢社会の公助に不可欠と指摘している。川村匡由は従来の事後措置の社会保障・社会福祉に対し、事前措置も含めた防災福祉の概念が必要と論じている。

次に、防災福祉と災害ソーシャルワークの関係についてみていきたい。

(5) 防災福祉と災害ソーシャルワーク

1) 文献検索による分析

ここでは、国立情報学研究所 CiNii において防災福祉とそれに関連するキーワードで文献検索した。

まず、著書について検索してみる。「防災福祉」をタイトルに含む著書は7件であった。「防災ソーシャルワーク」は0件だった。災害ではどうだろうか。「災害ソーシャルワーク」で検索すると6件、「災害福祉」では5件という結果になった。著書については、「防災福祉」「災害ソーシャルワーク」ともに、件数が少なく、その差はほとんど見られない。

次に、論文を検索した。「防災福祉」をタイトルに含む論文は44件、「防災ソーシャルワーク」0件であった。「災害」がつくものではどうだろうか。「災害ソーシャルワーク」では27件、「災害福祉」では26件の論文が検索された。論文については、「防災福祉」をタイトルに含む論文が「災害ソーシャルワーク」「災害福祉」よりやや多いことが明らかとなった。

社会福祉分野が防災や災害に関する研究に取り組むようになったのは新しく、著書も論文も件数がそれほど多くない。

それでは、他の分野ではどうだろうか。長く災害現場で実践活動をしている医療の場合、「災害医療」をタイトルに含む著書は302件、そして論文は2,395件という検索結果が示された。一方、「防災医療」というタイトルを含む著書は1件、論文は16件だった。基本的に「災害医療」という言葉が使われていることが明らかとなった。

看護の場合は、「災害看護」で著書71件、論文789件という検索結果であったが、「防災看護」では著書0件、論文1件であり、「災害看護」が一般的であることがわかった。

それでは、教育分野ではどうであろうか。教育の場合、「防災教育」をタイトルに含む著書は148件、論文1,727件という検索結果であったが、「災害教育」では著書5件、論文78件のみで、「防災教育」が一般的に使われていることが明らかとなった。

また、社会福祉分野と近い領域として介護分野では、「災害介護」をタイトルに含む著書は1件、論文6件であった。また、「防災介護」は著書、論文ともに0件という結果だった。ほかに「防災ケアワーク」「災害ケアワーク」でも検索したが、著書、論文ともに0件という結果だった。社会福祉分野と同様に、介護分野も防災や災害に関する研究は始まったばかりといえよう。

文献検索結果から、医療分野では「災害医療」「災害看護」が一般化されており、教育分野では「防災教育」が一般的であった。しかし、社会福祉分野については、今後「防災福祉」が一般的になるのか「災害福祉」や「災害ソーシャルワーク」が一般的になるのかまだ不明である。

2) 防災福祉と災害ソーシャルワーク

2011年東日本大震災の後、日本社会福祉士養成校協会は「災害ソーシャルワーク」という言葉に着目し、『災害ソーシャルワーク入門』（中央法規 2013年）という本を出版している²⁴⁾。また、日本社会福祉士養成校協会は災害ソーシャルワーク研修を始めている。2016年度開催案内には

「これまで災害ソーシャルワークは、阪神淡路大震災や新潟中越地震の経験を踏まえてもなお、卒前卒後教育において十分行われてきませんでした。一方で自然災害が多い日本では、大規模災害が発生した際には、被災地域での生活再建に向けた支援を行うため、発災直後から中長期的に、福祉領域全体的な外部からのサポートが必要です。本研修は、そのための『災害派遣福祉チーム』の要員として、専門性の高い被災地支援を実践できる福祉人材を養成することを目的」としていることが書かれている²⁵⁾。筆者も2016年度研修に参加したが、研修で取り扱われる内容は、「災害ソーシャルワーク」と言うタイトルの通り、災害が起こった後、ソーシャルワーカーがどのように被災者を支援していくか学ぶことが中心であった。

筆者は、災害が起こった後より、災害が起こる前の備えが大切と考えている。そして、「防災福祉」という考え方を普及したいと思っている。その理由としては、今後30年以内に70%の確率で起こるといわれている南海トラフ地震や首都直下地震等において、少しでも被害を減少させるためには災害が起こった後ではなく、起こる前にどれだけ備えをするかが被害減少につながると考えているからである。この考え方は、筆者が社会福祉の大学院生であった時、OSS（大阪で開催されていた関西地区社会福祉研究者の勉強会）において岡村重夫氏から予防的社会福祉の考えが重要と教えられたことに影響を受けている。

岡村重夫は『地域福祉論』の中で、地域福祉の構成要素3つをあげている。「(1) 最も直接的具体的援助活動としてのコミュニティ・ケア、(2) コミュニティ・ケアを可能にするための前提条件づくりとしての一般的な地域組織化活動と地域福祉組織化活動（前者は新しい地域社会構造としてのコミュニティづくりであり、後者はそれを基盤とする福祉活動の組織化である）、そして(3) 予防的社会福祉」である²⁶⁾。防災福祉の考え方は、まさしく予防的社会福祉にあたる。

また、岡村重夫は「系統的・計画的な地域福祉活動は、これらの三つの構成要素をそなえなければならない」と指摘し、「従来の社会福祉サービスにおいてみられたような、思いつきの発想や政治的圧力の結果、生れる近視眼的サービスの弊害を避けて、長期的な社会福祉計画のもとに、系統的に地域福祉サービスを発展させてゆくためには、このような地域福祉サービスの体系が必要であると思われる。このような全般的な見通しをまずもって用意したのちに、そのなかから何を優先させるべきかを選択することが初めて可能なのである。社会福祉ニードと対象者の当面の需要とは、必ずしも一致するとは限らない。この両者を一致させる説得力は、このような合理的な地域福祉計画」にあると指摘している²⁷⁾。

岡村は長期的な社会福祉計画のもとに、系統的に地域福祉サービスを発展させることが必要と指摘する。それでは、地域福祉計画や地域防災計画の中で「防災福祉」がどのようにとらえられているのか見ていきたい。

（6）地域福祉計画と地域防災計画における防災福祉

地域防災計画は国の防災対策基本法ですべての自治体において策定が義務付けられている。一方、地域福祉計画は社会福祉法において明記されているが、すべての自治体で策定するよう義務

付けられていない。防災福祉という視点から、地域福祉計画と地域防災計画がどのようにリンクしているのか、まず阪神淡路大震災で大きな被害を受けた神戸市の事例をみていきたい。

1) 神戸市の場合

神戸市の地域福祉計画である『市民福祉総合計画2015』について、「防災」というキーワードを検索すると、2か所が該当する。一つは37頁の「(4) 災害時等における要援護者の避難支援」であり、もう1か所は91頁の神戸市在住20歳以上の市民約1万人へのアンケートである。その中で「地域活動への参加状況」について質問している。そして、回収数4,292件のうち4.9%の人が「防災や防犯に関する活動」に参加していると答えている²⁸⁾。

先に述べた37頁には「(4) 災害時等における要援護者の避難支援」には「市民の安全な地域生活を確保する中で、災害時の命を守る・安全を確保することは、最も基本的な課題です。市民は、阪神・淡路大震災のときに、人と人との日ごろからのつながり・相手への思いやりの気持ちがいかに必要かつ有効であるかということを経験し、その気持ちを大切につないできています。そして、多くの地域では、防災福祉活動が積極的に取り組まれています。最近では、全国各地で、地震や豪雨災害などが相次いでおり、大きな災害の危険は常にあると意識しておかなければなりません。そして、その際に、高齢者・障がい者など支援を要する市民が置き去りにされることなく、安全に避難できるよう支援する仕組みづくりは、全ての地域が取り組むべき課題といえます。大規模災害時は、まず一人ひとりが自分自身や家族の安全を確保する自助と、近隣住民等による安否確認や避難誘導等の共助の取組みが重要です。そのため、市民の生命の安全確保を主眼とし、個人情報保護に配慮しながら、要援護者の情報について関係機関や地域と共有を図るとともに、地域の実情に応じた避難支援体制づくりが進むよう、地域主体の取組みを支援していきます。また、避難した要援護者に対しては、医療・看護・介護など、必要なケアが受けられるような支援体制づくりを進めます」と書かれている。

一方、『神戸市地域防災計画』において、「福祉」というキーワードを検索すると、109か所が該当した。ほとんどが「防災福祉コミュニティ」について記述されている²⁹⁾。防災福祉コミュニティについては、あとで詳しく述べたい。神戸市の地域防災計画の中で「福祉」というキーワードが109か所ヒットすることは一般的なのか特別のことなのか、現在筆者が住んでいる名古屋市の地域福祉計画と地域防災計画と比較してみたい。

2) 名古屋市の場合

2015年3月に策定された『名古屋市地域福祉計画』で、「防災」というキーワードを検索してみる。13か所が該当した³⁰⁾。

まず、地域福祉計画の7頁に市の役割として「防災」が書かれている。次に、11頁に他の計画との関係として「名古屋市地域防災計画」「震災対策実施計画」が書かれている。27頁には商店街振興組合アンケートで商店街が防災に取り組んでいることを書いている。28頁にはアンケート

結果のグラフが示されている。35頁には地域防災計画の内容をもとに地域福祉に必要な課題と方策について示している。同頁に命を守るための助け合いの仕組みづくりや市政アンケートの防災について触れている。46頁には名古屋市北区のママさんのための防災ピクニックが紹介されている。51頁には天白区高坂学区で高齢者に防災ずきんを配っていることが書かれている。56頁には「②困ったときに支え助けあえる地域づくり」の中で防災について触れている。58頁に名東区めいとう総合見守り支援事業が紹介されている。59頁には災害時に自主防災組織とボランティアの協力が必要と書かれている。60頁には中村区で知的障害の人と一緒に防災訓練をしていることが紹介されている。また同頁になごや防災ボラネットが書かれている。92頁に計画策定委員の一人である栗田暢之氏が「地域福祉と防災・減災」という文を書きしており、阪神淡路大震災以降、レスキューストックヤードの代表として活動してきた思いが書かれている。93頁に同じく計画策定委員の一人である佐々木淳行氏が「自分自身のこととして考えることが一歩」という文章の中で防災に触れている。

次に、名古屋市の地域防災計画を見ていきたい。2016年6月修正の『名古屋市地域防災計画 共通編』で、「福祉」というキーワードを検索すると、6か所該当した³¹⁾。22頁には市・区の社会福祉協議会の役割について、74頁には福祉避難所の役割について記述されている。79頁には「福祉避難所38棟を耐震診断した結果、耐震対策済みが8棟のみ」という報告が書かれている。92頁には福祉会館などを福祉避難所にすること、96-97頁には避難行動要支援者名簿について記述されている。98頁には避難所における福祉的配慮が書かれている。

名古屋市の場合、地域防災計画の中で「福祉」というキーワードは福祉避難所や避難所の福祉的配慮や避難行動要支援者名簿など6か所であるが、それに対して地域福祉計画で「防災」は13か所、レスキューストックヤードなどNPOやボランティア団体や自主防災組織の防災活動などが紹介されていた。

3) 神戸市と名古屋市を比較して

神戸市と名古屋市はともに1956年9月1日に政令指定都市となっている。2016年10月時点の人口は神戸市が1,537,272人であり、名古屋市は2,295,638人である。面積は神戸市557.02km²で、名古屋市は326.45km²である。神戸市は9区役所、名古屋市は16区役所に分かれている。神戸市には神戸港、名古屋市には名古屋港があり、輸出入が盛んである。

両者の大きな違いは、神戸市が1995年1月17日阪神淡路大震災で大きな被害を受けたが、名古屋市は1891年濃尾地震、1944年昭和東南海地震、1945年三河地震以来、大きな地震が起っていない。一方、名古屋市は1959年9月26日の伊勢湾台風で大きな被害を受けており、名古屋地域だけでも1,851人の死者・行方不明があった。そのため、名古屋で災害というと、伊勢湾台風を思い浮かべる人が多い。

現在、内閣府は、南海トラフ地震が今後30年で70%の確率で起こると予測している。神戸市も名古屋市も被害を受けると予測されているが、国の試算では名古屋市が位置する愛知県の経済的

損失は全国で最も大きなものになり、人的被害も最大6,700人と言われている³²⁾。また、名古屋市は東海地震の地震防災対策強化地域に指定されている。しかし、近年大きな地震災害がないので、筆者が出会った人々は「自分が生きている間には災害は起こらない」と語る人が多い。筆者はその言葉を聞くと、阪神淡路大震災が起こる前の状況を思い出す。「関西では大きな地震は起こらない、神戸に地震は起こらない」と胸を張っていた。また、それは熊本地震でも同じで、「熊本では大きな地震が起こらないと思っていた」と避難所で出会った人々が言っていた。

今、神戸市では阪神淡路大震災において十分な備えをしていなかった経験から防災福祉コミュニティを結成し、防災福祉活動を実践している。名古屋市で防災活動をリードしているレスキューストックヤード代表の栗田暢之氏は阪神淡路大震災の災害ボランティアとして防災活動を始め、22年間各地の災害救援に当たっている。栗田氏が委員となっていた名古屋市地域福祉計画の中には防災活動が多く紹介されていた。筆者が出会った名古屋市の防災リーダーたちは「名古屋市の場合、伊勢湾台風で大きな被害を受けた港区、南区、緑区、中川区などは防災活動が熱心であるが、東部の丘陵地は海から離れているので災害への危機意識は低い」と言う。名古屋市の西部は海拔ゼロメートル地域であるとともに木曾三川が運んだ堆積地域で地盤が弱い。一方、東部の丘陵地帯は岩盤で地盤が固い。西部は大雨や津波による浸水の危険も高いし、一度浸水すると海より低いので長期間浸水が続くと予測されている。東部の丘陵地域は昔から雨が少なく、ため池が多かった。昭和40年代以降急速な人口流入にともない、ため池を埋め立て、住宅地を開発しているので、元のため池だった場所は地震の時に液状化する危険がある。また、東部では団地や住宅地を開発した際、切土か盛土かが被害の大小と大きく関わる。

名古屋市の場合、地域福祉計画には防災活動が様々紹介されていたが、地域防災計画には福祉関連の事項が少なかった。一方、神戸市の場合、地域福祉計画には防災関連があまり記述されていないが、地域防災計画には福祉、とくに防災福祉コミュニティを中心に109か所記述されていた。

次に、神戸市の防災福祉コミュニティ活動と災害時要援護者支援について、詳しくみていく。

（7）神戸市の防災福祉コミュニティ活動と避難行動要支援者支援について

国は、災害時要援護者対策として、2006年3月「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」を示していたが、2011年東日本大震災で被災地全体の死者数のうち65歳以上の高齢者の死者数が約6割を占め、障がい者の死亡率は被災住民全体の死亡率の約2倍という結果であった。また、支援者側にも多くの犠牲がでた。そこで、国は東日本大震災の教訓を踏まえ、2013年災害対策基本法を改正し、新しく避難行動要支援者名簿を活用した避難支援などを定めた。そして、改正を受け、2013年8月内閣府が「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」を示した。

神戸市は、1995年阪神淡路大震災で大きな被害を受け、国の改正前から災害時要援護者に取り組んでいた。また、円滑に行えるように、2013年4月神戸市条例を施行していた。それから1年

後、2014年3月17日、神戸市は「地域における要援護者支援活動について（災害時の対応に向けて）」行政監査を実施し、報告している³³⁾。

監査選定の理由として「神戸市では、誰もが住み慣れた地域で安心して住み続けられるために、従来から、防災福祉コミュニティ、ふれあいのまちづくり協議会、民生委員・児童委員、ひとりぐらし高齢者友愛訪問活動等による地域見守りなど共助の仕組みづくりを支援し、地域での見守り機能や災害対応能力の充実強化を図ってきた。」「一方、災害時において高齢者、障がい者その他の自力で迅速な避難行動及びその後の避難生活が困難なため、特に配慮及び援護を必要とする者の所在等の行政情報の活用に当たっては慎重な配慮が求められ、地域における個人情報の適切な共有についての課題も指摘されるようになった。」と書かれている。（監査1頁）

神戸市では、1995年阪神淡路大震災以降、防災福祉コミュニティを中心とした地域の支え合いの仕組みづくりに取り組んでいたが、災害時要援護者支援については個人情報の壁があり、なかなか進まなかった。個人情報の壁は神戸市だけでなく、全国の自治体で課題となっていた。

災害対策基本法より前、2013年4月、神戸市は「神戸市における災害時の要援護者への支援に関する条例」を施行した。同年6月の国の災害対策基本法改正による避難行動要支援者名簿作成の義務づけを受け、支援が進んでいる。

1) 防災福祉コミュニティの役割

防災福祉コミュニティの役割について、「平常時の防災訓練のみならず、避難誘導、避難所の運営、災害時要援護者の避難支援、地域津波防災計画の作成など様々であり、また、これらの活動を支援する部署も様々である。」（監査8頁）

防災福祉コミュニティは様々な役割を期待されているが、ここで助成制度がどのようになっているのか見ておきたい（監査6頁）。運営活動費は年に上限14万円であり、地域全体やブロックでの防災活動、市民防災リーダー育成が対象である。別に、活性化のため提案型活動費助成を実施しており、これは年に上限20万円で、実施団体の提案申請に基づき、消防局の審査会で、助成対象候補及び助成額を審査している。事業報告は年度末で、単独型助成は実施団体から消防署、そして消防局に報告される。また、ふれあいのまちづくり協議会統合型助成は、実施団体から区役所、そして消防局に報告される。

次に、防災福祉コミュニティの具体的な活動状況（監査6頁）を見ると、2012年度、191の防災福祉コミュニティの防災訓練回数は896回で、過去最高の実施回数となっている。防災福祉コミュニティは基本的に小学校区を単位とし、小学校区の防災訓練は246回である。また、小学校区で規模が大きい場合ブロックごとに分け、ブロック単位で実施された防災訓練は215回である。

要援護者支援関係の訓練は全市で74回実施されていた。内容としては、要援護者避難支援訓練を行ったものが55回、避難支援計画のワークショップが15回、避難支援体制づくりの説明会等が4回であった。

また、防災福祉コミュニティの中には小中学生を対象としたジュニアチームをもつ地区もある。

ジュニアチームが地域の防災訓練等に参加している地区は2012年度末14地区17チームであった。ジュニアチームが要援護者避難支援に携わったものも5回あった。神戸市市民防災リーダー研修受講者数は合計1,441人に及ぶ。また、地区において安心して避難できるように、防災安全マップを作成した団体が158団体あった。

2) ふれあいのまちづくり協議会について

ふれあいのまちづくり事業について（監査10頁）をみていきたい。

ふれあいのまちづくり協議会もおおむね小学校区を対象とする。市内190か所の地域福祉センターが設置され、191のふれあいのまちづくり協議会が結成されている。ふれあいのまちづくり協議会は、防災福祉コミュニティ、自治会、婦人会、老人クラブ、民児協、青少年育成協議会、子ども会、PTA、ボランティアグループ等の代表者が中心となって自主的に組織し、活動の拠点となっている地域福祉センターの管理運営にあたるとともに、センターや各種施設を利用して、地域の福祉活動及び交流活動を企画・実施する。

ひとりぐらし高齢者ふれあい給食会を実施しているのは155か所、虚弱な高齢者やひとりぐらし高齢者等の仲間づくりを目的としたふれあいサロン（喫茶）は154か所、子育てサークルを実施している協議会は133であった。

155か所のふれあいのまちづくり協議会は部会を設置しており、このうち、防災部会もしくは防犯防災部会を設置している協議会は79、総合的支援制度（ふれあいのまちづくり協議会が防災福祉コミュニティ事業を実施）を活用している団体が73、防災福祉コミュニティとふれあいのまちづくり協議会の代表が同一の協議会が65である。ふれあいのまちづくり協議会と防災福祉コミュニティは日頃から地域福祉と防災の連携が図りやすい形で活動している。

3) 民生委員・友愛訪問等による地域見守り活動について

神戸市の見守り活動としては、震災前から、民生委員による訪問、ボランティアによる友愛訪問、ふれあい給食などが実施されている。震災以後、災害復興公営住宅の超高齢化により見守り推進員や生活援助員や地域福祉活動コーディネーターや協力事業者と住民が連携している。

監査14頁をみると、神戸市の民生委員は2013年12月一斉改選により定数2,221名であるが、配置数が2,121名で欠員数が100名となっている。民生委員の業務は増加する一方、担い手が不足しており、民生委員の高齢化など定数が充足できていない。神戸市の場合、友愛訪問は5人以上の友愛訪問グループのボランティアがひとりぐらし高齢者の自宅を訪問し、見守りや声かけを行う。

また、監査17頁を見ると、2012年度神戸市の見守りが必要な高齢者数は56,422世帯（65歳以上単身高齢者48,196人、75歳以上の老老世帯8,226世帯）であるが、民生委員単独訪問35,118世帯、友愛訪問18,226世帯、見守り推進員985世帯、生活援助員2,093世帯となっている。民生委員単独訪問が著しく増加傾向にある。今後、さらに見守りが必要な高齢者が増加すると予測されるが、民生委員の担い手が不足しており、民生委員の負担を軽減する方策が必要である。

神戸市の場合、避難行動要支援者の支援は自治会を中心とする自主防災組織、防災福祉コミュニティが中心となっている。しかし、大都市では自治会に入っていない高齢者や障がい者も多く、彼らに対応できるのは担当地区をもつ民生委員しかいない。民生委員は児童委員を兼ねており、急増する児童虐待の問題に対応しなければならない。また、欠員になっている地区をほかの民生委員が兼務しなければならない。早急に欠員を充足する必要がある。ニュータウンでは同じ世代が入居しているので高齢化が一気に進む場合があり、民生委員の見守りの負担が増える。また、それは避難行動要支援者の増加も意味する。

全国的に、民生委員は日頃から高齢者の見守りを担当しているが、障害をもつ人との関わりが少ない。神戸市も同様であり、神戸市の避難行動要支援者の支援団体として、障がい者を支援する団体である自立支援協議会が含まれていることは意義がある。

4) 神戸市の「災害時の要援護者への支援に関する条例」について

神戸市は、災害時の要援護者への支援を円滑に行うために、2013年4月条例を施行した。条例によると、次のものを要援護者の対象とし、神戸市が同意を取得し、名簿を作成し、支援団体へ提供する。①介護保険の要介護3以上、②身体障害者手帳1・2級、③療育手帳A、④65歳以上の単身者、⑤75歳以上の老老世帯等。条例によると、本人による不同意の意思が明示されなかったときは、本人の同意を得ているものと推定する旨の規定がある。また、神戸市から支援団体へ情報提供する場合は協定を締結する。(監査20頁)

要援護者支援団体は、防災福祉コミュニティ、ふれあいのまちづくり協議会、自治会、地区民児協、消防団、地域自立支援協議会、その他の団体であって市長が認めるものとなっている。

役割については、行政である神戸市は、要援護者に必要な配慮をし、援護する体制が地域において整備されるよう施策を推進する。そして、要援護者支援団体は、平常時には日常の声かけ、防災訓練の参加への働きかけ、要援護者の所在の把握、支援計画の作成を担当し、災害時には、情報の提供、避難誘導、安否の確認、避難生活の支援を行う。事業者（要援護者支援団体を除く）は、要援護者支援活動に協力する。忘れてはいけないことは避難行動要支援者自身の役割である。自らの住まいの安全確保、近隣との交流、要援護者支援活動への協力等があげられる。

それでは、次に神戸市防災福祉コミュニティの一つである東灘区の魚崎町防災福祉コミュニティ活動と災害時要支援者支援について見ていきたい。

(8) 神戸市防災福祉コミュニティと避難行動要支援者支援の事例

1) 神戸市東灘区の魚崎町防災福祉コミュニティについて

神戸市東灘区の魚崎町防災福祉コミュニティは、1997年3月23日に結成された。担当区域は、魚崎小学校区及び福池小学校区の一部（旧魚崎町）である。瀬戸内海に面しており、今後30年以内に70%の確率で発生するといわれている南海トラフ地震では震度6弱の揺れが数分間続き、約110分後に津波が押し寄せると予想されている。県は津波高を4.2mと予想しているが、魚崎町防

災福祉コミュニティでは津波遡上高を14.4mと想定している³⁴⁾。

通常、神戸市防災福祉コミュニティの防災訓練は、小学校区単位もしくはブロック単位で実施する。今回、筆者が参加した防災訓練は2つの防災福祉コミュニティが合同で津波避難訓練を実施するという、神戸市内で初めての試みであった³⁵⁾。

神戸市では阪神淡路大震災による被害があったため、防災福祉コミュニティは地震対策を中心としていたが、2011年3月11日東日本大震災の後、海に面している防災福祉コミュニティは津波対策を加えている。もし、津波が魚崎地区を襲った時、住民たちは魚崎地区の山側に位置する本山第二防災福祉コミュニティに急いで避難する必要がある。本山第二防災福祉コミュニティは魚崎地区とどのように連携するか検討し、その結果、神戸市内で初めてとなる2つの防災福祉コミュニティが連携する津波避難訓練が開催された。

2012年6月24日10時10分、地震が発生したとの想定で始まった訓練に参加した。魚崎地区の3か所の防災行政無線の屋外スピーカーが避難を呼びかけた。住民はそれぞれ事前に準備している非常持ち出し袋を背負い、目標の国道2号線山側まで歩いて避難する。

今回の最終避難場所は住吉川東緑地を設定していた。山側の本山第二防災福祉コミュニティの人たちは、次々と避難してくる魚崎地区の人たちを緑地へ誘導する。魚崎地区の人たちはあらかじめ自分たちで考えた避難経路を徒歩で、車椅子で、自転車で、緑地に到着する。いろいろな方向から人々が緑地に入ってくる。緑地には、応急給水設備や防災資機材庫、非常時に設置する簡易トイレ、土嚢をつくるための土が積まれた築山などがあり、それを本山第二防災福祉コミュニティの人たちが説明する。避難訓練の後、魚崎地区と本山第二地区のメンバーが協力して炊き出しを行い、試食した。行政の報告では500人あまりが参加したという。

今回の2つの防災福祉コミュニティ合同の津波避難訓練は、互いに顔の見える関係をつくることを目的としていた。本山第二地区は阪神淡路大震災の際に多くの犠牲者を出した地区の一つであり、防災活動に熱心に取り組んでいる。一方、魚崎地区は海に面しており、海拔が低い土地であるため、津波だけでなく大雨による浸水の危険もあり、避難行動要支援者にとって心配な地区である。神戸市の場合、津波到達は110分と予測されているので、合同津波避難訓練を実施することで、本山第二地区と協力体制が確認できた意義は大きい。

2) 魚崎町防災福祉コミュニティと地域ケアネットワーク会議

魚崎町防災福祉コミュニティは、2006年11月頃から災害時要援護者を地域住民（向こう三軒両隣）の協力により避難所まで誘導する支援活動「地域みんなで助け隊」に取り組んでいた。防災福祉コミュニティが要援護者情報（情報共有の同意）を収集し、登録された要援護者情報を自治会役員（会長・副会長・各班長）と登録された「助け隊」で共有して、防災訓練等を実施している³⁶⁾。

東灘区には地域ケアネットワーク会議を活用した防災の取り組みがある。

地域ケアネットワーク会議は、全国的には「地域包括ケア会議」と称するが、神戸市の場合、

地域ケアネットワーク会議という名前で各区に設置され、地域で高齢者を支えるネットワークの構築に取り組んでいる。保健・医療・福祉の関係機関・団体が密接な連携を図りながら在宅ケアを推進している。東灘区役所は、この会議を活用して、2012年度「災害時の地域ネットワーク」、2013年度「要援護者支援のネットワークをひろげる・ふかめる・たかめる」をテーマに、災害時の要援護者へのサポートについての情報や問題点の共有を進めてきた。

2016年『季刊 政策・経営研究』の中に、地域防災セミナーで東灘区地域ケアネットワーク会議に関する意見交換が掲載されているので紹介したい³⁷⁾。

神戸市東灘区社協の鎌田あかね地域福祉ネットワークカーは「行政の縦割りと言うとよくないのかもしれませんが、防災福祉コミュニティは消防の管轄で、災害時要援護者関連は福祉になり、東灘区では、区役所の中では総務課が担当することになっています。その連携がうまくいかなければ災害時要援護者のことはうまくいきません。地域ケアネットワーク会議は福祉が主導で行っているものですが、消防の方にも来ていただいております、防災福祉コミュニティにも声をかけていただくように言っていました、実際のところ、『知らない』と言われる地域がけっこうありました。そのため、魚崎が防災福祉コミュニティをされていたので、よく一本釣りで地域に直接お願いに行きました。それぞれの立場でそれぞれの役割をもって動いているため、それを乗り越えてよいかどうか、正直なところ悩みます。」「どうしてもすき間ができてしまうため、そこは誰が動いて埋めるのだろうかというのが本音です。実際のところ、地域団体は、民生委員等決まったメンバーしか来ません。本来、来ていただきたい、防災を中心に考えるメンバーは来ていません。正直なところ、防災を考える防災福祉コミュニティで、要援護者のことを考えているところは、2-3カ所しかありません。どちらから行くかジレンマを感じています」という。

東灘区の取り組みには、阪神淡路大震災から防災研究を進めている同志社大学の立木茂雄氏が関わっている。立木氏は地域ケアネットワーク会議が専門職だけで進められており、いら立ちを感じていたという。しかし、東灘区でDIGを行ったとき、専門職だけでなく地域の人々が動き出したという。その時の様子を立木氏は次のように述べている。「東灘区でブレイクスルーしたなと思ったのは、DIGを行ったとき、地域の方、専門家ネットワーク、自主防災組織である防災福祉コミュニティが、最初は座ってやっていたのですが、だんだん皆身を乗り出してやり始めたことです。また、自分の地域だけではだめだということで、隣の地域のところに行って『一緒にやりましょう』と言いに行き、一緒にやり始めたことです。」

東灘区社協の鎌田氏も「DIGをやる前は、それぞれが自分の所属の範囲内で勝手に、『このようなことをすればよいのではないか』と思っているだけでした。施設の人は施設のことしか考えていません。地域の人は地域で通常接している人たち、高齢者のことしか考えていませんでした。DIGは、詳細な地図をもとに話をするため、地図を出した時に初めて皆様が『この坂道は車椅子では上がれない』『この階段は足が悪い人は通れない』等の課題を共有し始めました。皆、想像している人が違うので、それぞれの人に合った避難の仕方や工夫が必要という課題共有を行い、対象者にどのような配慮をすればうまくいくかという話を、顔を突き合わせてかんがえることが

できました。それによって防災福祉コミュニティの人に『自分たちが要支援者のことを考えて避難訓練をしなければならない』ということを意識していただけたと思います」と述べている。

東灘区では地図を使ったDIG研修を専門職と住民と一緒に体験したことで、地域ケアネットワーク会議が動き出した。筆者が関わった地域ではHUG（避難所運営ゲーム）を専門職と地域住民と一緒に研修したことで、互いの理解が深まり、避難行動要支援者支援がスムーズに行われるようになった。様々な防災研修のツールを効果的に使うことで、専門職と地域住民がうまくコミュニケーションできるようになる。

（９）まとめ

2011年3月11日、マグニチュード9.0の東日本大震災が起こった。その後、津波、そして福島第一原発の水素爆発による放射能汚染という三つの災害が東北地方を襲った。東日本大震災では、被災地全体の死者数のうち65歳以上の高齢者の死者数が約6割、障がい者の死亡率が被災住民全体の死亡率の約2倍と言われている。そして、救助にあたった消防団員の死者・行方不明数は254人、民生委員の死者・行方不明者は56人に及んだ。

また、22年前、1995年に発生した阪神淡路大震災は直下型地震で、午前5時46分という早朝に地震が発生し、多くの人が就寝中であったことから、家具や建物の下敷きで亡くなった。阪神淡路大震災でも犠牲者の中に高齢者が多かった。

東日本大震災は1000年に一度の災害と言われ、高齢者や障がい者に多くの犠牲が出た。今後30年で70%の確率で起こるといわれる南海トラフ地震も大規模なものになると予測されている。マグニチュード8～9の地震が起こり、その後津波が東海・東南海・南海に面した沿岸部へ早い地域では数分で到達すると言われている。避難に支援が必要な高齢者や障がい者が再び犠牲となる可能性が高い。被害を少しでも減らすために、予防的対応が重要であり、避難行動要支援者対策を進めることが急務と筆者は考え、今まで取り組んできた。

避難行動要支援者支援では、防災部門と福祉部門の連携が不可欠である。福祉部門と防災部門が融合した形として実施されたものが神戸市の「防災福祉コミュニティ」である。1995年阪神淡路大震災の後、阪神淡路大震災で大きな被害を出した経験から、行政の壁を乗り越え、福祉部門と防災部門が一体的に活動するものとして防災福祉コミュニティ事業は始まった。

現在、神戸市では防災福祉コミュニティ、避難行動要支援者支援を始めている。支援団体としては、防災福祉コミュニティのほかに、ふれあいのまちづくり協議会、自治会、地区民児協、消防団、地域自立支援協議会等がある。平常時は日常の声かけ、防災訓練の参加への働きかけ、要援護者の所在の把握、支援計画の作成にあたり、そして、災害時には、情報の提供、避難誘導、安否の確認、避難生活の支援にあたる。

避難行動要支援者支援は、高齢者や障がい者など避難に支援が必要な人たちが名簿作成に同意し、そして行政が名簿をつくり、あらかじめ行政と協定を結んだ支援団体に名簿を渡すことと考えられているかもしれない。あるいは個別避難計画を作成することが目的と考えられているかも

しれない。

しかし、筆者は実際に避難行動要支援者と共に、個別避難計画を作成する中で最も大切と感じたことは、個別計画づくりをきっかけに、避難行動要支援者自身が自分の命を守る行動をとるようになることである。具体的に言えば、自分の家の耐震化や家具の転倒防止に始まり、非常持ち出し袋に自分が必要な薬や処方箋などを入れておくことも重要である。特に、それぞれの障害に応じて必要な器具や医療品があれば非常持ち出し袋を複数の場所に用意しておくことも安心につながる。水や食料も1週間分準備しておく必要がある。障害によっては和式トイレが使えない場合がある。簡易トイレの備蓄も必要である。また、自分がどこに避難するのか、避難経路はどんなリスクがあるのか、そしてその避難経路が通行できなければ代替りの道を考えているのか。自分が住む地域にはどんな自然災害が起こる可能性があるのか、どのようなことに気を付けておかなければならないのか。災害の情報はどうのように手に入れるのか。防災訓練に参加したことはあるか等、発災前に確認しておかなければならないことは沢山ある。これらは、要支援者自身の役割であり、もし不明な点があれば支援団体に相談することでよりコミュニケーションが深まる。

そして、避難行動要支援者が「自分で自分の命を守る」行動をとることは他の人の命を守ることにつながる。東日本大震災では消防団員や民生委員など支援する人々が犠牲となった。色々な要因が考えられるが、要支援者が避難を拒否し、その説得に時間がかかり、津波にのみこまれた事例がある。要支援者は発災後支援者が来てくれたらすぐに避難できるように、平常時準備をしておく必要がある。そして、支援者が来られない場合、近隣と日頃から交流しておくことで、安否確認につながる。阪神淡路大震災は震度7という激震であり、高速道路が倒壊し、一般道も大渋滞した。警察や消防は現場に行くことができなかった。家屋が倒壊して生き埋めになった人たちの8割は地域住民が助けたと報告されている。神戸市で実践されている防災福祉コミュニティのような仕組みが重要である。

筆者はCSWとして避難行動要支援者の個別避難計画づくりを支援してきた。ある障害をもつ方は「今まで隣の人と話したことがなかったが、個別避難計画を作成し、実際に避難訓練をし、福祉避難所まで一緒に行ったので、顔つなぎができ、普段もよく話をするようになり、本当にうれしかった」と言われた。また、個別避難計画作成に関わった民生委員は「高齢者のことはよく知っていたが、障がい者のことを知らず、個別避難計画を作成する中で自分の担当地区に障害をもつ人が複数いることがわかり、高齢者の見守りの途中、声をかけるようになりました」という報告も受けた。避難行動要支援者支援は決して災害時の対応だけでなく、日常の見守りにつながり、地域の中で人と人がつながり、そして支援者同士がつながり、地域全体で災害に備えるという意識を醸成することにつながっていくことを実感した。防災福祉のまちづくりは災害時だけでなく日常の暮らしも豊かなものにしてくれる。

今後、さらに避難行動要支援者支援について研究を進めていきたい。

引用文献

- 1) 内閣府『避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針』内閣府、2013年8月、1頁。また、障害者死亡率については、立木茂雄「1. 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」『季刊 消防防災の科学』No.111、2013。以下のウェブサイト参照 (http://www.isad.or.jp/cgi-bin/hp/index.cgi?ac1=IB17&ac2=111winter&ac3=6752&Page=hpd_view) 2017年8月31日検索。
- 2) 消防団員の死者数については、「東日本大震災における消防団員の死者・行方不明者及び犠牲となった事例」（「東日本大震災を踏まえた大規模災害時における消防団活動のあり方等に関する検討会、消防庁、2011年11月25日、第1回会合資料6）によると、東日本大震災における消防団員の死者・行方不明者は254人と報告されている。また、民生委員については、河北新報2011年11月20日付に「焦点 民生委員、56人死亡・不明/危険顧みず高齢者らの避難優先」とある。
- 3) 消防庁『東日本大震災記録集』消防庁、2013年3月、151頁。
- 4) 兵庫県医師会ホームページ「阪神淡路大震災による人身被害の実態」によると、震災が直接死因となった1995年1月から6月までの5488件の年齢別死者の割合は65歳以上44%であった。
<https://www.hyogo.med.or.jp/jmat-hyogo/day-after/siryu/> 2017年8月31日検索。
- 5) 牛山素行「2009年8月9日兵庫県佐用町を中心とした豪雨災害の特徴」『自然災害科学研究西部地区部会報』第34号、2010年、38頁。
- 6) 環境防災総合政策研究機構『平成21年台風第9号災害 佐用町久崎地区住民の防災対応行動の調査研究報告書』CeMi環境・防災研究所、2010年7月、6頁。
- 7) 消防庁、前掲書、151頁。
- 8) 兵庫県医師会、前掲ホームページ。2017年8月31日検索。
- 9) 『平成26年版 防災白書』図表1 阪神・淡路大震災における救助の主体と救出者数 (http://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/h26/zuhyo/zuhyo00_01_00.html 2017年8月31日検索)の中に、河田恵昭「大規模地震災害による人的被害の予測」『自然科学』第16巻第1号を参照して、内閣府が割合を追記した円グラフが掲載されている。近隣住民等による救出は約2700件（約77.1%）、消防・警察・自衛隊による救出は約8000件（約22.9%）とある。
- 10) 神戸市消防局予防課ホームページ、「神戸市の自主防災組織『神戸市防災福祉コミュニティ』って？」<http://www.city.kobe.lg.jp/safety/fire/bokomi/bokomi3.html> 2017年8月31日検索。
- 11) 神戸市消防局予防課「地域の防災訓練予定バックナンバー」において神戸市内191カ所の防災福祉コミュニティが過去に実施した防災訓練の内容が掲載されているので、訓練内容の中に初期消火行動のパケツリレーを取り入れている防災福祉コミュニティがわかる。
(<http://www.city.kobe.lg.jp/safety/fire/bokomi/kunrenjyohou.html> 2017年9月1日検索)
- 12) 神戸市消防局予防課、前掲ホームページ、2017年8月31日。
- 13) 神戸市消防局予防課、前掲ホームページ、2017年8月31日。
- 14) 神戸市消防局「防災福祉コミュニティとは」『BOKOMI Bookmark（活動の手引き）について』神戸市、2009年、7頁。
- 15) 倉田和四生『防災福祉コミュニティ：地域福祉と自主防災の統合』ミネルヴァ書房、1999年。
- 16) 倉田和四生「震災後の『防災福祉コミュニティ』の展開」岩崎正彦ら編『阪神・淡路大震災の社会学（3）復興・防災まちづくりの社会学』昭和堂、1999年、298-321頁。
- 17) 神戸市消防局予防課『防災福祉コミュニティ活動事例集』神戸市、2001年。
- 18) 都市防災研究会『防災福祉マニュアル：在宅擁護者を中心として：関係のために（自主防災組織、地区社会福祉協議会、社会福祉施設、学校管理者、ボランティア）』都市防災研究会、2002年。
- 19) 峯本佳世子「災害福祉性格と地域コミュニティの課題－防災対策と地域対策の交錯－」『甲子園短期大学紀要』31、2013年、46頁。

- 20) 峯本佳世子、前掲論文、52頁.
- 21) 川村匡由『防災福祉のまちづくり：公助・自助・互助・共助』水曜社、2017年、「はじめに」（頁の記載なし）.
- 22) 川村匡由、前掲書、49頁.
- 23) 川村匡由、前掲書、48頁の図1-13で防災福祉の概念を示している。
- 24) 日本社会福祉士養成校協会編『災害ソーシャルワーク入門』中央法規、2013年.
- 25) 研修は「災害福祉支援活動基礎研修2016」として日本社会福祉士養成校協会と日本医療社会福祉協会が共催で開催されたものである。開催案内は両方の協会のホームページに掲載
https://www.jasws.or.jp/training/information_detail.php?@DB_ID@=462 2017年8月31日検索.
- 26) 岡村重夫『地域福祉論 新装版』光生館、2009年、62頁.
- 27) 岡村重夫、前掲書、64頁.
- 28) 神戸市『“こうべ”の市民福祉総合計画2015～人がつながる、安心・支え合いの市民福祉～』神戸市、2011年3月.
- 29) 神戸市防災会議・神戸市『神戸市地域防災計画 共通編』神戸市、2016年9月.
- 30) 名古屋市『なごやか地域福祉2015 第2期名古屋市地域福祉計画・第5次名古屋市社会福祉協議会地域福祉推進計画』名古屋市・社会福祉法人名古屋市社会福祉協議会、2015年3月.
- 31) 名古屋市『名古屋市地域防災計画（平成28年6月修正） 共通編』名古屋市、2016年6月.
- 32) 名古屋市防災危機管理局は人的被害・建物被害等を予測している。名古屋市ウェブサイト
<http://www.city.nagoya.jp/kurashi/category/20-2-5-13-2-0-0-0-0-0-0.html> 2017年8月31日検索.
- 33) 神戸市行政監査結果報告『地域における要援護者支援活動について（災害時の対応に向けて）』神戸市、2014年3月.
- 34) 魚崎防災福祉コミュニティ（にぎわいねっと）<http://www.nigiwai-net.jp/bosai/hajimeni.html>
2017年8月31日検索.
- 35) 神戸市消防局監修「防コミの歩き方」『雪』平成24年8月号、神戸市危険物安全協会、2012年.
- 36) 神戸市行政監査結果報告、前掲書、50頁.
- 37) 「災害時要援護者対策のこれから（『地域防災セミナー』意見交換）」『季刊 政策・経営研究』2016年vol.4 223-224頁.

受理日 平成29年9月19日