

論文

地方における災害時要援護者支援と地域連帯
—萩市 A 地域の防災調査を手掛かりに—

横山順一*1

キーワード：災害ソーシャルワーク、災害時要援護者、地域連帯、近助

1 はじめに

人災の多くは意識・無意識に関わらず未然に防ぐことができる。その一方で自然災害等の場合は科学技術の進展で一定の効果はあるものの、災害の発生を予測することが困難である。そのため、災害が発生した場合、より迅速な対応行動が必要とされる。しかし、水害等の自然災害の場合、災害そのものを防ぐことはできないが、災害発生を予想することがある程度可能で、かつその兆候を早く察知することができれば落ち着いた対応行動をとることができる。

自分や家族の身を守るために防災袋の準備やハザードマップや避難場所の確認、テレビやメール、ラジオ等から防災情報を得ておく等、といった自己努力が最も重要である。しかし、そういった準備が自己努力で行うことができたとしても、具体的な災害対応行動ができるかどうかはまた別次元の問題である^{註1}。

災害が重大なものであればあるほど、避難行動を意識しなければならぬが、災害の速度は人間の動きよりも格段に早い。例を挙げれば、土石流は市街地を走る自動車並みの速度（約 50～60km/h）と言われる。土石流が発生してから行動を起こしたとしても、発生場所の近くにいたならば身の安全を図ることは困難を伴うことになる。また、東日本大震災時の津波は第一波が地震発生時から 10 分後、第二波が第一波から 30 分後であったと言われている。第一波は 10cm 程度の小さい津波だったことから、甚大な被害をもたらした津波被害は地震発生から 40 分後であることがわかる。

このように、避難行動により迅速に取り掛かること

が重要である。自力で避難行動をとることが可能な場合よりも自力で避難行動をとることができない場合、生命の危機に直面する可能性が高くなる。

そこで、自力で避難行動をとることができない人々の避難支援のあり方について考察をしていく。本稿では、自力で避難行動をとることができない人々として、内閣府の「災害時要援護者」の定義を準用する。

本研究は、「地方都市における災害対策が行政、自治組織による組織的な災害時要援護者対策を主軸にするのではなく、身近な地域住民の横のつながりによる対応から作り出されるもののほうが、即応性と情報の共有という視点からみて有効性が高いのではないか」を仮説として考察をするものである。

なお、災害時要援護者を対象とした先行研究としては行政による支援体制に関するもの、避難所の体制に関するもの、福祉施設の問題に関するもの、住宅の耐震に関するもの等が多い。災害時要援護者対策として地域連帯に注目したものは少数のように思われる。

2 災害ソーシャルワークにおける避難支援の現状

災害とソーシャルワークの直接的な関連は、1995（平成 7）年に発生した阪神淡路大震災に遡る。この災害により全国から被災者支援としてボランティア志願者が殺到した。しかし、被災者のニーズとボランティアがうまくつながらず、ボランティアが活動に参加する機会をうまく得られないまま帰途につくことがあったり、一部のボランティアの社会的マナーの欠如から様々なトラブルを引き起こしたりする等の課題が顕在

*1 至誠館大学 ライフデザイン学部

化した。そのため、被災者のニーズとボランティアを結びつけるボランティアセンターが市町村社会福祉協議会に設置され、ボランティアコーディネーターが配置できるようになった。

2011（平成23）年3月11日に発生した東日本大震災を契機として、災害ソーシャルワークの体系化が進み、その後の災害において実証研究が進んでいる。翌2012（平成24）年には、社団法人日本社会福祉士養成校協会が、「災害時ソーシャルワークの理論化に関する研究」を行っている。さらに、福祉系大学経営者協議会復興支援プロジェクトが立ち上がり、災害ソーシャルワークの機能、役割を見出す活動を始めている¹⁾。

もともとソーシャルワークは生活困難や困窮等に関わる。上野谷によると、災害ソーシャルワークには、災害が発生する前の減災・予防期、発生後すぐの救出・避難期、避難所生活期、仮設住宅生活期、復興住宅や自宅再建期、コミュニティ再建期があるとされ、それぞれに違ったニーズを抱えていると指摘している²⁾。災害ソーシャルワークの対象は、災害発生以前の日常よりも何らかの生活課題を抱えていたケースがより複雑化、重度化された結果、新たなニーズを抱えることになるという特徴がある³⁾。災害ソーシャルワークの主体としては、行政のソーシャルワーカー、社会福祉協議会のソーシャルワーカー、地域包括支援センターや居宅介護支援事業所のソーシャルワーカー、福祉施設のソーシャルワーカー、外部から支援に入るソーシャルワーカー、外部から支援に入る非専門職、被災地住民を挙げている⁴⁾。

本研究のテーマに焦点を絞ると、災害前における災害ソーシャルワークに相当するが、災害以前（平時）からの予防的取り組み段階として、具体的には地域住民・要援護者層に対する防災啓発や、減災に向けた地域住民あげての様々な取り組みの支援を指す。災害マップづくりや避難行動要支援者訓練のほか、災害時に災害時要援護者を見逃さないための協力・支援体制構築が必要とされる。地域力向上による備えとして、

(1) 人づくり：防災の実践、防災・減災技術の向上、防災活動の普及・啓発、介護研修

(2) ものづくり：民間避難所、パーテーションの確保、避難所に優先スペースの設置、土嚢ステーションの有機活用、様々な備蓄

(3) 絆づくり：災害時要援護者情報の把握・共有化、企業・団体・小学校等との連携強化、外国人への取り組み

が指摘されている⁵⁾。

筆者は其中で人づくり、絆づくりに注目している。その理由は、避難行動が必要になるほどの災害が発生した場合にはより迅速さが求められると考えるためである。「巧遅は拙速に如かず^{註2)}」の例えでも言えるように、行政組織が組織的に避難行動を支援できたとしても時間がかかってしまっただけでは意味がない。2014（平成26）年8月に広島市で発生した土砂災害では、行政の対応が後手に回ったことから、多くの批判が噴出したことは記憶に新しい。そのため、次の段階である救出・避難段階においてより迅速な避難対応をするためにも災害時要援護者等への支援は地域住民等の助け合いによるものが望ましいと考える。そのためにも、人づくり、地域の絆づくりが重要なのである。

3 調査の概要

人づくり、地域の絆づくりを地域の中でいかに醸成していくべきかについて、基礎となる調査を実施した。調査対象としたのは萩市A地域内の地区高齢者サロンである。全国の高齢化率は25.1%であり⁶⁾、萩市は36.4%となっている。A地域内は2014年3月現在で1408世帯、住民数は3056人となっている。この地域を選定した理由として、萩市内で漁業を中心として地縁のみならず職縁による地域のつながりが非常に強いこと、高齢者サロンで防災を地域の課題として取り上げており、意識が高いことが挙げられる。そこで、筆者がA地域内の地区内高齢者サロンに講演講師として招聘されたことから、講演にあわせて調査を実施する

こととした。

調査方法は集合調査法である。サロンでの講演は防災がテーマであったので、講演の内容が調査の回答に影響を与えることのないよう、講演に先立ち調査を行い、その後講演を行った。サロンの参加者は34名で、講演が主目的のサロン企画であることから、通常のサロン参加者以外の地域住民に対して呼びかけが行われた。調査回答は34票で参加者全員から回答を得られた。なお、本稿では「災害時要援護者」としているが、調査では表現を平易にして「災害弱者」としている。

4 調査結果

サロン参加者は50歳代から90歳以上（回答票からは100歳の参加者あり）と幅広く、男女比率は35:65で、女性の参加者数が男性の倍程度となっている。また、70歳代が約半数を占めている。70歳代以上の高齢者層が男女とも70%以上を占めていることも特徴的である（表-1）。

また、全ての表の単位は特別な記載がない場合を除いて、人数である。

表-1 年齢及び性別の分布

	男性	女性	合計
50歳代	0	2	2
60歳代	3	4	7
70歳代	8	8	16
80歳代	0	7	7
90歳代	1	1	2
合計	12	22	34

この地域に居住してからの年数としては、最少年数で20年、最長年数で90年であった。また、平均では55.6年で年数的にも長期にわたってこの地域で生活していることがわかる。

表-2 おおよその居住年数（単位：年）

平均	55.6
最長	90
最短	20

自分自身が自力で避難できるという回答数をみるとできるが30に対してできないが3で90%、家族が自力で避難できるという回答が19に対して5で80%であった。独居世帯が9であったので、家族が自力で避難行動をとることができるかどうかの総数が24になっている。（表-3）。参加者が後期高齢者に属する割合が高いが、自力での避難行動が可能であるという回答が高い。しかし、これは近い将来、自力での避難行動が困難になる可能性があるといえる。

表-3 避難行動の可否

	できる	出来ない	合計
自力での避難行動（本人）	30	3	33
自力での避難行動（家族）	19	5	24

地域連帯については、密度の濃い関係性が構築されていることがわかる。本調査では親しい近所付き合いの客観的内容にまでは掘り下げていないが、主観的事実として、近所との交流があることが分かる（表-4）。

表-4 近所との交流

	回答数
親しい	26
挨拶程度	8
交流なし	0
合計	34

このことに関係することとして、いつ頃外出している

のか等の近所の生活リズムについても、ある程度様子を把握していることがわかる（表-5）。

表-5 近所の生活リズムの把握

	回答数
よく知っている	8
何となく分かる	25
ほとんど知らない	1
合計	34

避難が必要になった場合の準備として、各世帯内ではほとんど話し合いがなされておらず、さらに準備もしていない傾向にあることがわかる（表-6）。つまり、災害が発生した場合、行き当たりばったりの行動を取る状況になったり混乱状態に陥ったりすることが想定される。

表-6 避難行動の話し合い

	回答数
家族で決めている	2
何となく分かる	22
防災袋等は確認している	2
準備していない	17

*複数回答

近所に災害弱者、つまり災害時要援護者がいるという回答は33人中20人、60%であった（表-7）。自分自身、家族には避難時に支援を必要とする人間はいないが近所には支援を必要とする人はいるという状況である。

近所に災害時要援護者がいる場合も、その人の生活リズムは概ね把握していることがわかる（表-8）。地域内の世帯に関する情報については、近所の一員として日常生活の関わりの中で把握している実情がうかがえる。

表-7 近所に災害弱者がいる

	回答数
いる	20
いない	13
合計	33

表-8 災害弱者の生活リズムの把握

災害弱者の生活リズム	回答数
よく知っている	5
何となく分かる	13
ほとんど知らない	0
合計	18

災害時に助けてくれる存在としては、家族を頼りにしていることがわかる（表-9）。別居も含む家族を頼りにしているのは、回答総数の半分を占めている。家族に次いで多いのが近所の人である。その一方で、地域のつながりのイフォーマルな社会資源は見受けられるものの、公的な社会資源についてはほとんど見受けられない。

表-9 災害時に助けてくれる人

	回答数
誰もいない	4
配偶者	13
同居の家族	11
別居の家族	5
親戚	4
近所の人	13
友人	3
民生委員	3
医療福祉	0
行政	0
その他	0
合計	56

*複数回答

逆に、災害時に自分が助けられる人については、別居を含む家族が最も多く、回答数 58 に対して 27 と、47%を占めている（表-10）。家族以外としては近所の人がついで多い。

表-10 災害時に助けることができる人

	回答数
誰もいない	9
配偶者	12
同居の家族	11
別居の家族	4
兄弟姉妹	2
親戚	3
近所の人	14
友人	3
合計	58

*複数回答

避難時に自分が他人にできるであろうこととしては、

周囲への声かけが最も多かった（表-11）。調査対象者が 34 のうち、25 の回答があり、70%以上が声かけなら出来ると回答したことになる。次いで、避難場所を教える、一緒に避難するが続く。

表-11 避難時に他人にできること

	回答数
声かけ	25
避難場所の教示	12
連絡代行	6
荷物を持つ	6
一緒に避難	9
非常食を分ける	4
できることなし	3
合計	65

*複数回答

5 考察

調査結果から、萩市 A 地域では地域住民同士の交流があり、生活リズムや生活環境の把握が進んでいる。このことは、災害時要援護者の日常生活の情報は地域住民が多く持っていることを意味する。また近所同士の助け合い意識も高いことから、災害時要援護者に対する共助に貢献するものになると考えられる。

もちろん、行政による災害時要援護者支援計画も策定されている。一般的には災害時要援護者の把握方法に対しては、「手上げ方式」、「同意方式」、「関係機関共有方式」がある。「手上げ方式」とは自己申請に基づく把握方法であり、「同意方式」とは該当候補者全員を戸別訪問し、同意の有無を確認する把握方法であり、「関係機関共有方式」とは行政内で必要な情報を共有し把握する方法である。萩市の場合、「手上げ方式」による情報把握を行っている。この方法の場合、個人情報保護は保障されやすい一方、申請をしない災害時要援護者だけではなく、幼子を抱えさらに高齢の家族と暮らす母親等といった災害時要援護者に該当しない

が災害時の避難に困難を抱える世帯の把握はできないことになる。実際の避難支援活動を行うにあたって必要な情報を見落とししてしまう可能性も出てくる。

その意味では、避難支援は住民こそが力を発揮しやすいものとなる。長谷川によると、福井県福井市国見地区では共同体意識が維持されているとして、一般住民も災害時要援護者を支援する体制を構築している⁸⁾。その中で、「向こう三軒両隣」単位で小グループ化し、自治会の班と連動させて日常生活の中でグループ避難意識を確保させた。責任者は自治会の各班長として、班長を中心にして情報の共有と共助意識の保持に努めている。

今回調査を行った萩市A地域でも、地域のつながりが強いことから、こういった先駆的な取り組みは参考になる。萩市においても町内会等の住民自治組織単位で自主防災組織の創設を呼びかけている^{註3)}。しかし、地域全体の高齢化が進んでいる萩市では、新たに組織というハコモノを作ることは役割拡大による活動の強制化とそれに伴う活動内容の形骸化にもつながる危険性がある。過度な負担を減らしていくためにも、自然な形で災害時要援護者の支援ができるシステムを提案していく必要がある。

ここで、地域福祉にある「小地域ネットワーク活動」に注目をしていきたい。「小地域ネットワーク活動」とは、小地域を単位として要援助者の一人ひとりを対象に、近隣住民による見守り、安否確認、ニーズ把握、生活支援を行うものである⁹⁾。本来は日常生活支援で用いられる援助活動のひとつであるが、普段の関わりの地域のつながりが災害時の支援にも転用できる。普段の行いの延長線上あるいは積み上げの結果として災害時の支援を位置付けることができれば、「当たり前」に支援をする¹⁰⁾ことにつながり、「活動に参加しなければならない」という負担感を軽減することにもつながる。

もちろん、全てが「平素の住民間の関わりを充足させ災害時の助け合いに備える」ことができるわけではない。全体的に高齢化が進む地域であることから、近

所を助ける以前に自分自身が助けを必要とする場合もある。そのような場合、付き合いがあり状況を把握している近所住まいであっても助けられないという意識が生じてくることもある。

しかし、重要なのは避難に対して迅速に対応することである。すぐに声をかけ合い、避難を促すことが肝要で、避難が困難な場合に行政等に優先的に介入してもらう道筋をつける役割を果たすことができよう。そのため、地域住民間の助け合いを基本としながら、優先度に応じて行政等と連携をとる支援をしていくことになる。その際には町内会や民生委員等の地域の社会資源を活用することが期待されるであろう。上述の福井県福井市国見地区の取り組みを整理した長谷川によると、民生児童委員は1期3年で交代することが多く、地域の実情に疎くなる場合が多いという。必然的に地域包括支援センターの果たすべき役割が大きくなっていることが指摘されている¹⁰⁾。

地域包括ケアシステムを語る上で「自助・互助・共助・公助」の役割分担の確立が指摘されている¹¹⁾。ここでは互助を「インフォーマルな相互扶助、例えば近隣の助け合いやボランティア等」と定義されているが、さらに互助の意味合いを深める造語として、「近所」を用いて「近助」という意識がこれからの地域連携のキーワードになっていくものと提案していきたい。この「近助」という捉え方は、筆者独自のものではなく、実践的取り組みの中から生まれてきた新しい概念である。この「近助」について、山村は以下のように述べている。

「べたべたした付き合いはしなくて良いから普段から『ほどよい距離感』で関心を持ち、困っているな、変だなと思ったら、いつでも近くにいる人が声をかけ、助け合う。それが『近助の精神です』」

「普段できないことはいざという時でもできません。平時からお互いさまの心で向こう三軒両隣で声をかけ合う習慣、普段の互近助（ごきんじょ）付き合いが大切です」¹²⁾

つまり、住民自治組織よりもさらに小さい単位、言い換えれば向こう三軒両隣の中で普段から助け合う地域連帯の重要性を訴えている。

さらに、南海トラフ地震への備えに関して、高知県黒潮町長の西勝也も近助について以下のように述べている。

「黒潮町の組織体系は『自助、近助、公助』です。つまり、いざという時に助けられるのは、誰ならいいのか。それは声の届く範囲、隣近所であるという考え方に基づいています」として、黒潮町の取り組みとして「黒潮町には14の消防分団があり、それが61地区を管轄しています。さらに、一つの地区の自治会に10～15軒単位で構成される班という組織があります。そこで、61まで分解した地区をさらに463班まで細分化しました。(略)2013年に入ってから班単位でのワークショップを開催しています。(略)この班単位のワークショップでは、発言せずに帰られる住民の方はほとんどいません。発言の機会が非常に多いということで、いわゆるコミュニケーション・ツールとしては、極めて有効だと思っています」¹³⁾

町内や地域という隣近所よりも大きな枠組み、つまり従来の「共助」の視点で進めようとする、自分は助け合いに無関係だ、あるいは顔も知らない人と助け合いというのは難しいという感情が沸き上がってきたとしても不思議ではない。ひとつの荷物を大勢で持ち上げようとするとき、誰かが手を抜いたとしても気がつかない、気にならないことがある。そういったネットワークの綻びを作らないためには、顔の見える関係の中での助け合いは必要である。顔の見える関係が、「向こう三軒両隣」や「10～15軒程度の班」という、地域よりも小さい単位であり、その中で行われる助け合いが「近助」であるといえる。他人事あるいは自分には関係無い地域のこととして考えるのではなく、自分自身も関わる地域の問題として考えさせようとする機能が「近助」には備わっていることが、黒潮町の取り組みから見えてくる。

6 おわりに

今現在、萩市A地域では意識された形での「近助」による地域づくりは行われていない。今後、地域住民が意図的に地域連帯につながる関わりを作り、助け合いネットワークを自然的に構築することができれば、いつか訪れる災害時に迅速に対応ができるであろうと思われる。

本稿は、地方都市で比較的住民の居住年数が長く、地域連帯が強いという条件での結果から導き出される災害時要援護者への災害対応と地域のあり方についての考察であった。しかし、一口に地方といっても、本稿の調査対象のA地域のように居住年数が長い住民が多い地域もあれば、アパート等の集合住宅が建設され隣近所との接点が少ないため、若い世代が地域にいるものの地域連帯意識が低下しやすい地域も存在する。今回の論点の核になる「近助」の思想は、地域連帯の強い地域で効果を発する考え方であるが、地域連帯が弱い地域では「近助」といっても実際の避難支援活動に効果を発揮しにくい。そのため、「近助」の思想を含めた全体的な視点にたった上で、地域連帯の低い地域における災害時要援護者の災害対応と地域について、新たな考察を得られるよう研究を深めていくことが必要となるであろう。

さらに、「近助」の思想をさらに掘り下げるための今後の課題として、高齢化の進む地域においてどこまで「近助」が可能なのかを検証するプロセスも求められる。「近助」意識を高める地域ネットワークづくりの構築声をかけあう、意識しあうことが「近助」の第一歩であるが、さらにそれを緊急時の助け合いにつなげることが可能なかを実証する研究が急務となると考えている。

[註]

1)総務省では「避難行動要支援者」として災害が発生し、または発生するおそれがある場合に自ら避難する

ことが困難な者であって、その円滑かつ迅速な避難の確保を図るため特に支援を要する者と定義している。

また、内閣府では「災害時要援護者」として、災害時に自力では迅速な避難行動をとることが困難とされる高齢者等と定義している。

2) 「巧遅は拙速に如かず」とは、上手だが遅いよりも下手でも早い方がよいという諺である。

3) 萩市 HP ; 自主防災組織を作しましょう！,
<http://www.aaa.bbb.html> (2014.11.14)

[引用・参考文献]

1) 遠藤洋二 ; 被災者の生活再建に寄り添うソーシャルワーク実践に関する一考察, 人間福祉学研究, (6) 1 : 19-31, 2013

2) 社団法人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, 中央法規出版, 2013, 15

3) 同上, 24-25

4) 同上, 26-29

5) 同上, 30

6) 内閣府 ; 平成 26 年度版高齢社会白書, 印刷通販 ; 2, 2014

7) 細田大造 ; 災害時要援護者の避難支援対策～地域の絆でお年寄りや障がいを持った人を守る～, 近代消防, (09) 7 : 59, 2009

8) 長谷川理 ; 要援護者避難支援に必要な地域の「共助力」を高める～住民による地区独自の災害時避難マニュアル～, 保健師ジャーナル, (70) 9 ; 780, 2014

9) 硯川眞旬監修 ; 国民福祉辞典, 金芳堂, 2003, 208
10) 前掲 8) ; 781

11) 厚生労働省 HP ; 地域包括ケア研究会報告書,
<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2009/05/dl/h0522-1.pdf>
(2014.11.14)

12) 山村武彦 ; 「近助の精神」 近くで近くを助ける防災隣組, きんざい, 2012

13) 大西勝也 ; 南海トラフ巨大地震にどう立ち向かうか～犠牲者ゼロを目指して～, アカデミア, (108) ; 16, 2014

Evacuation support for vulnerable people to disasters and community connection in local city -To clue the disaster prevention awareness surveys of Hagi A region-

Junichi YOKOYAMA

abstract : If a disaster occurs, when the evacuation is required, we are required quick action in order to protect the life. However, vulnerable people to disasters who are difficult it. So, to clue the disaster prevention awareness surveys of Hagi A region and previous studies, I will think about ways of support by utilizing the residents mutual relationship. In the study, Residents are living longer in this region, and there is a relation from the usual, you know the living conditions of each other. And have the information necessary for evacuation support, are made the situation can help each other. Although active support is difficult from the aging problem, It is possible to achieve the cooperation with the government and relevant agencies to base the mutual assistance by voice over.