

災害時要援護者防災ネットワーク構築における住民参加の必要性に関する研究

東京海上日動リスクコンサルティング	正会員	○本田 祐嗣
東京海上日動リスクコンサルティング	正会員	矢代 晴実
東京海上日動リスクコンサルティング		大金 義明
ファクトリー		上田 善道

1. 研究の目的

平成16年の新潟・福島豪雨や福井豪雨，新潟中越地震以降，災害時要援護者（以下，「要援護者」）の防災対策の重要性が再認識されている．内閣府が平成17年3月に公表したガイドライン¹⁾は，各市町村に対して，自助や近隣の共助を基本とし，避難準備情報や避難勧告等の迅速かつ確実な伝達体制の整備，要援護者を支援するうえで必要な情報の管理，一人ひとりの要援護者に対する避難支援者の配置などを含めた，具体的な避難支援計画の策定を求めている．

都道府県や市町村に目を向けると，要援護者に対する情報の管理や提供，避難支援計画の策定などが行政機関によって進められている一方で，自助と共助を核にする仕組みづくりは，より一層の取り組みが必要な状況にある．本研究では，高知県における要援護者支援を目的とした防災ネットワークづくりの例を紹介するとともに，共助を中心とした防災体制を強化するという考え方の妥当性を，地震や津波などの災害発生前後におけるネットワークの機能性の観点から検証する．

2. 研究の方法

防災ネットワークの一員として期待される，既存の団体や機関を特定した．そして，抽出された活動主体の性格や要援護者支援に関する専門性，要援護者との関係にもとづく貢献可能性を，平時時および災害発生時に分けて分析し，ネットワークの構築を試みた．全体を通じて，要援護者に関連する制度の資料調査を，有識者からの意見収集で補完する形で実施した．

3. 防災ネットワークの活動主体の特定

要援護者を支援する活動は，県や市町村の保健師ならびに民生児童委員，障害者相談員などが行う「公的活動」，在宅介護サービス提供事業者等による「民間活動」，障害者団体や日赤奉仕団など，特に地域に依存せず志でつながる組織による「志的活動」，地域の自主防災組織やJA婦人会，さらにはPTAや子供会など多岐にわたる「地域活動」の4つに分類される．

これらのうち，地域活動を除く三種類の活動は，必ずしも各地域に密着していない一方で，要援護者に対する支援の専門性が高いという特徴がある．逆に，公的機関が配置している民生児童委員や障害者相談員は，地域に密着した活動を行ってはいるが，保健師などに較べて実際の援護活動にかかわる専門性が低いことがわかった．特定した団体や機関は，性格，支援活動における専門性の二つの軸で，図-1のように整理できる．

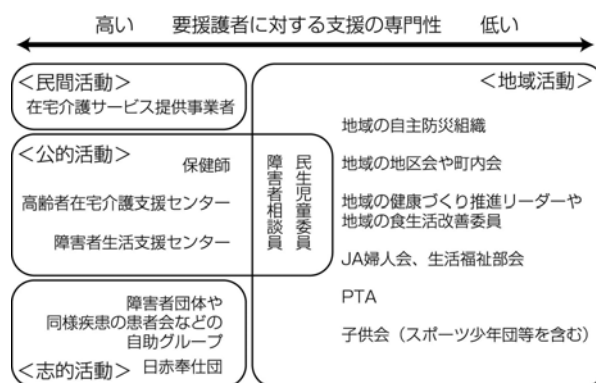


図-1 要援護者に対する支援の専門性

4. 活動主体の貢献可能性の分析

引き続き，異なる4つの活動分野から抽出された団体や機関の特性を分析した．その結果をもとに，平時時および災害発生時を想定して，防災ネットワークの基本的な枠組みの構想を試みた．

キーワード 災害時要援護者，防災ネットワーク，住民参加，地震，津波

連絡先

〒100-0005 東京都千代田区丸の内1丁目2番1号 東京海上日動ビル新館8階

東京海上日動リスクコンサルティング㈱ TEL 03-5288-6587

平常時における防災ネットワークの概念を図－2に示す。ここではまず、公的な活動によって、住居や情報伝達体制、必要な支援内容等を調査し、支援対象を総合的な視点で把握する。市町村や高齢者在宅介護支援センター、障害者相談支援センターが組織基盤となり、保健師や民生児童委員が活動の中核を担う。一方で、このような活動の推進には、要援護者自身の主体的な協力が欠かせない。そのため、在宅介護サービス提供事業者のヘルパーや自助グループの会員が、信頼関係を生かしながら、要援護者による自発的な情報提供を可能とすることが期待される。以上のような防災に向けた土壌づくりと並行する形で、自主防災組織を中心とした地域活動を通じて、要援護者を取り巻く支え合いの絆を強めていくことができる。

次に、災害発生時の概念を図－3に示す。災害の発生直後には、それまで専門的な支援を行ってきた各種機関の職員も同時に被災している可能性が高く、主に地域の自主防災組織などの地縁団体が救急救命活動を担わねばならない。市町村の福祉担当部課や危機管理担当部課は、他の公的もしくは志的な活動主体と連携しながら、効率的に安否確認を行って、各地域の緊急活動を支援することになる。すなわち、災害発生時の防災ネットワークでは、公的あるいは民間の活動が後方支援に回り、住民が主役となる地域活動に対する依存度が高くなることが予想される。

5. 研究のまとめと今後の展望

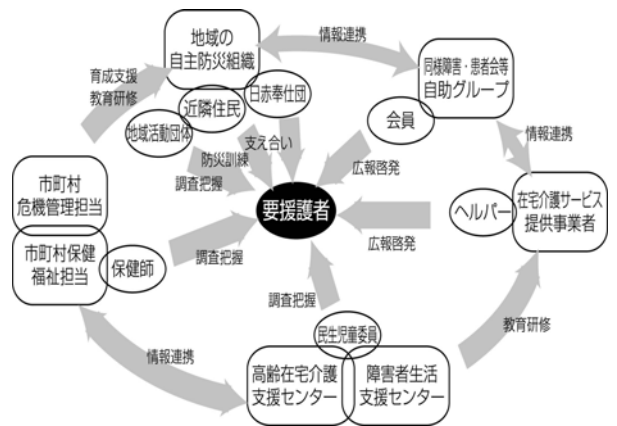
本研究では、防災ネットワークでの活躍が期待される団体や組織を、貢献が期待される社会資源として特定し、それらの貢献可能性を分析した。その成果として、次の二点を挙げることができる。まず、共助を中心として防災体制を強化する必要性を確認することができた。災害発生時には、公的機関や民間事業者による要援護者に対する直接的な支援機能が低下し、地域活動の重要性が相対的に大きくなることがわかった。従って、共助を中心とした防災対策の必要性を、防災ネットワークの機能性の面から示すことができた。

次に、要援護者の防災体制を共助の核にして整備することが求められる中で、防災ネットワークの構築例を具体的に示すことができた。災害発生前後の状況変化を考慮したうえで、様々な団体や機関の貢献可能性を反映した防災ネットワーク図が、要援護者の防災活動を向上させていくための一助となることを期待したい。

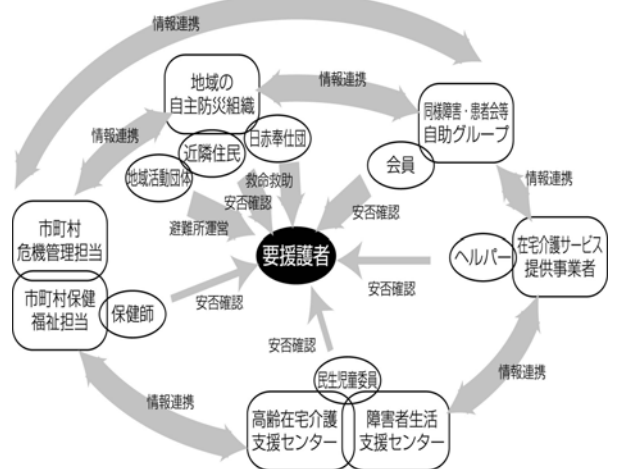
なお、この研究は、高知県健康福祉部障害福祉課による「高知県災害時要援護者防災ネットワーク検討事業」（平成16年度）の受託業務として実施し、事業の成果をまとめたものである。なお、南海地震とそれに伴う津波、さらには集中豪雨などによる被害の発生が想定される高知県では、災害の被害想定結果と今回の研究成果を組み合わせることで、より実効的な防災ネットワークの構築を進めている。今後は、基本的な枠組みを県内の複数の地域に適用しながら、防災ネットワークの機能性を検証し、県内で普及させるためのノウハウを蓄積する予定である。

注記

- 1) 集中豪雨時における情報伝達及び高齢者等の避難支援に関する検討会による「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」（平成17年3月）



図－2 平常時の防災ネットワーク



図－3 災害発生時の防災ネットワーク