

3.2.2 住民等への防災情報伝達システム

目 次

(1) 業務の内容

- (a) 業務題目
- (b) 担当者
- (c) 業務の目的
- (d) 5年間の年次実施計画
- (e) 平成17年度業務目的

(2) 平成17年度の成果

- (a) 業務の要約
- (b) 業務の実施方法
- (c) 業務の成果
 - 1) 板橋区における地震防災対策、要援護者支援対策の現況
 - 2) 板橋区民意識調査の結果
 - 3) 板橋区・介護支援専門員（ケアマネージャー）に対する面接調査
 - 4) 板橋区消防団面接調査の結果
 - 5) 要援護者に対する避難支援マニュアル
 - 6) 緊急地震速報に関する意識調査
 - 7) 緊急地震速報の翻訳・活用ソフトウェアの試用
 - 8) 緊急地震速報の活用マニュアルの作成
- (d) 結論ならびに今後の課題
- (e) 引用文献
- (f) 成果の論文発表・口頭発表
- (g) 特許出願、ソフトウェア開発、仕様・標準等の策定

(3) 平成18年度業務計画案

参考資料：

(1) 業務の内容

(a) 業務題目

住民等への防災情報伝達システム

(b) 担当者

| 所属機関 | 役職 | 氏名 | メールアドレス | |
|----------|-----------|-------|-----------------------------|----------------------------|
| 東洋大学社会学部 | 教授 | 三上 俊治 | shunji.mikami@nifty.com | |
| | 教授 | 田中 淳 | attanaka@toyonet.toyo.ac.jp | |
| | 教授 | 中村 功 | HGC01602@nifty.com | |
| | 東京大学地震研究所 | 助教授 | 土井 恵治 | keijidoi@eri.u-tokyo.ac.jp |
| | | 助手 | 鶴岡 弘 | tsuru@eri.u-tokyo.ac.jp |

(c) 業務の目的

大都市震災時において、自治体による地域住民等（とくに災害時要援護者）への情報伝達、安否情報の収集と伝達、相互連絡手段の確保、避難支援などに関する情報ニーズを把握し、自治体が導入可能な防災情報伝達システムのプロトタイプをつくる。

(d) 5年間の年次実施計画

行政機関と一般市民を結ぶ防災情報システムと、高齢者、情報障害者など災害時要援護者の状況に配慮した防災情報システムについて次の調査、研究を行う。ただし、最終的には、両システムの統合性についても評価する。

1) 行政機関と市民を結ぶ防災情報システムの開発とその有効性評価

【平成 14 年度】 先進的事例調査およびニーズ・シーズ調査

【平成 15 年度】 フィージビリティ調査およびシステムの概念設計

【平成 16 年度】 詳細設計とプロトタイプ・システムの試作

【平成 17 年度】 有効性評価に関するパイロット調査と改訂版システムの開発

【平成 18 年度】 システムの総合的評価と社会的定着条件の抽出

2) 災害時要援護者を対象とした防災情報システムの開発とその有効性評価

【平成 14 年度】 先進的事例調査およびニーズ・シーズ調査

【平成 15 年度】 フィージビリティ調査およびシステムの概念設計

【平成 16 年度】 詳細設計とプロトタイプ・システムの試作

【平成 17 年度】 有効性評価に関するパイロット調査と改訂版システムの開発

【平成 18 年度】 システムの総合的評価と社会的定着条件の抽出

3) 緊急地震速報の防災効果測定に関する研究

【平成 14 年度】 先進的事例調査およびニーズ・シーズ調査

【平成 15 年度】 フィージビリティ調査およびシステムの概念設計

【平成 16 年度】 詳細設計とプロトタイプ・システムの試作

【平成 17 年度】 有効性評価に関するパイロット調査と改訂版システムの開発

【平成 18 年度】 システムの総合的評価と社会的定着条件の抽出

(e) 平成 17 年度業務目的

1 5 年度に横浜市を中心に実施したデジタル防災行政無線のシステム特性ならび

に情報ニーズ調査、16年度名古屋市を中心に実施した情報障害者の情報ニーズ調査をふまえて、17年度は、東京都板橋区をフィールドとして、行政との緊密な連携のもとで要援護者に関する地震災害時の避難支援に必要な情報の収集・伝達システムへのニーズ調査と情報伝達システムの検討を行う。

1)板橋区住民、地域防災組織、介護福祉専門家における地震災害時の情報ニーズを把握し、それにもとづく災害情報伝達マニュアルの検討を行う。

2)板橋区における緊急地震速報の伝達とその防災効果を測定するために、板橋区役所、自主防災組織レベルでの情報伝達訓練を実施し、それを通じて、緊急地震速報の伝達とその効果を測定する。これをもとに、防災に資する地震情報伝達マニュアルを作成する。

(2) 平成17年度の成果

(a) 業務の要約

前年度に得られた情報障害者の情報ニーズをふまえて、災害時要援護者対策の本格的な推進を検討している東京都板橋区を対象に、i)住民意識調査、ii)ケアマネージャーに対するインタビュー調査、iii)消防団に対するインタビュー調査を実施した。加えて、緊急地震速報の伝達とその効果を測定するために、板橋区民に対する意識調査を実施するとともに、板橋区防災課に端末機器を設置し、モニター評価調査を実施した。

(b) 業務の実施方法

1)聞き取り調査の実施

板橋区総務部防災課、板橋福祉事務所、板橋区居宅介護事業者への聞き取り調査を実施した。調査実施の概要は次のとおりである。

a)板橋区総務部防災課：平成17年度の地域防災計画（とくに要援護者の名簿作成、情報収集・伝達計画などについて）、要援護者支援について聞き取り調査を実施した。

b)板橋区福祉事務所：平常時における要援護者名簿更新の仕方、災害時における介護福祉事業所、ケアマネージャー、ホームヘルパーの役割について、介護事業者を使った安否確認システムについて、要援護者に対する関係部署による検討班設置について、聞き取り調査を実施した。

c)居宅介護支援事業者：板橋区をサービス地域とする居宅介護支援事業者2社の代表を対象とする聞き取り調査を実施した。主な調査事項は、地震災害時における、高齢者、認知症、障害者など要援護者の安否確認と避難支援のあり方、携帯電話、防災無線などのデジタルメディアの活用方法、平常時における要援護者情報（要介護度、住居、連絡先、情報連絡体制、必要な支援内容の整備など）の登録について、ケアマネージャーやホームヘルパーが災害時に担い得る役割について、など。

2)アンケート調査の実施

板橋区民800人を対象に、地震災害時の情報ニーズ、要援護者支援に関する意識調査を実施した。災害時の情報ニーズ、災害情報伝達メディアへの接触と利用状況、平常時の防災意識、災害時の要援護者に対する支援のあり方についての意見などについて調査した。調査実施の概要は次のとおり。

a)調査対象：板橋区在住の20歳以上の男女800名

b)標本抽出法：住民基本台帳より。確率比例2段階無作為抽出

c)調査方法：質問紙をもとに、専門の調査員が個別訪問、留め置き回収

d)調査期間：2006年2月

e)有効回収数(率)：434名(54.3%)

f)実査業務委託先：(社)中央調査社

3)ケアマネージャー面接調査の実施

板橋区内のケアマネージャーに対するインタビュー調査を実施し、要援護の高齢者に対する災害時の情報ニーズ、情報伝達メディア、伝達内容などを調査した。調査の概要は次のとおりである。

a)調査対象：板橋区内の居宅介護事業所に所属する介護支援専門員（ケアマネージャー）20名

b)調査方法：専門の調査員が戸別訪問し、質問紙をもとに、詳しいインタビューを行った。原則として自由回答方式を採用。

c)調査時期：2006年2月上旬～3月上旬

d)実査業務委託先：(社)中央調査社

4)消防団面接調査の実施

板橋区内の消防団員に対するインタビュー調査を実施し、要援護の高齢者に対する災害時の情報ニーズ、情報伝達メディア、伝達内容などを調査した。調査の概要は次のとおりである。

a)調査対象：板橋区内の消防団員20名

b)調査方法：専門の調査員が戸別訪問し、質問紙をもとに、詳しいインタビューを行った。原則として自由回答方式を採用。

c)調査時期：2006年2月上旬～3月上旬

d)実査業務委託先：(社)中央調査社

5)緊急地震速報の翻訳・活用ソフトウェアの試用

平成17年12月末に板橋区防災課の協力を得て、翻訳・活用ソフトウェアを搭載した緊急地震速報の受信端末を防災課内に設置し、モニター評価を行った。(三上俊治)

(c) 業務の成果

1) 板橋区における地震防災対策、要援護者支援対策の現況

a) 板橋区における地震防災対策

板橋区の人口は約 52万人である。そのうち 高齢者が約20万人で、障害者が約2万人住んでいる。このように、板橋区は高齢化の極めて進んだ地域で、それに伴って障害者の割合も多めであるといえる。

災害時における区の避難所としては、指定避難場所(小中学校)が 79箇所、区施設避難場所が 6箇所、都立学校が 9箇所、私立学校が 7箇所ある。さらに 区の福祉施設(ふれあい館、福祉園)や特別養護老人ホームなど計14箇所が、介護を必要とする人のための「2次避難場所」として指定されている。地域防災計画によると、「2次避難場所」の収容人数は合計で3027人である。

災害時に各避難所に張りつく部署は、福祉部、健康生きがい部(高齢者を担当)である。また各学校ごとに学校防災連絡会(学校、PTA、町会、近所に住む区役所の避難所要員2名、防災課の職員で構成)を組織している。

住民の防災組織としては、213の町会・自治会に住民防災組織が単位組織となって存在している。そのほか板橋消防署と志村消防署に1つつ消防団がある。消防団は区の組織ではなく、都が管轄する組織である。

防災情報の面としては、板橋区は各種の防災無線を備えている。すなわち同報系のアナログ防災無線(区内105カ所の戸外)があり、また町会長宅に個別受信機を設置(同報無線を補完)している。さらに、全国では1割程度の自治体にしか普及していない「地域防

「災無線」を備え、区と病院やライフラインといった行政以外の防災機関とも無線通信が可能となっている。

他方、携帯メールを使って、被害・被災情報などの本部への連絡（情報収集）を行う体制を整備中である。これは職員の参集指示、住民への避難勧告、指示を伝えるといった災害情報の連絡に活用する予定である。

b) 要援護者支援対策の現況と課題

i) 要援護者の多様性と関係部局連携の必要

一口に災害時要援護者といってもそこにはさまざまな種類があり、それぞれ関係する部局が異なっている。すなわち板橋区では、

(1)高齢者（健康な高齢者）は生き甲斐推進課の担当、

(2)障害者は障害者福祉課(福祉事務所)が担当、そして

(3)要介護者は介護保険課が企画立案し、お年寄り保険福祉センター（高齢者用の福祉事務所）が対応に当たっている。

板橋区では、介護保険を受けている人が約 2 万人いる。介護事業所 1 か所あたり平均約 200 人である。一方、支援費制度（ヘルパーなど）を受けている障害者は 2000 人いる。このように要介護者は多様であり、名簿も分かれているのが現状である。

そこで重要なことは、第一にこれら福祉部局と防災担当部局が連携を強化することである。

第二に、こうした人々の中から、とくに災害時に介護が必要な対象者を絞り込むことである。高齢者といっても健康で自力で避難できる人も多し、障害者の中にも自力避難が可能な人もいる。また介護保険の適用を受けている人でも、その程度はさまざまである。たとえば名古屋市では災害時用援護者(R(レスキュー)世帯)を 2000 人まで絞り込んでいる。その基準は、要介護 3 以上、かつ、ひとり暮らし、かつ、ハザードマップで危険地域に住んでいるという条件によっている。

ii) 要介護者についての情報共有手段

要援護者の情報を収集し、防災に役立てるために共有する方法としては一般に次の 3 つが考えられる。

①共有情報方式

福祉関係部局がもつ要援護者の情報を防災部局が共有する方式

この方法は、情報の網羅性が最も高いが、各地の個人情報保護条例では個人情報の目的外利用を禁じているため、個人情報審議会でも例外規定の承認を受ける必要がある。しかし現在では、個人情報保護法が施行されているので、個人情報保護審議会での議論が進まなくなっているのが現状である。この方式を推進するためには、国の強力なバックアップが不可欠である。

例

・横須賀市－平成 5 年に、個人情報保護審議会での承認を得た上で、防災部局が福祉部局と情報を共有し、さらに GIS システムで情報を一元的に管理している。この登録情報は 1 ヶ月に 1 回更新されている。

・藤井寺市－災害時要援護者台帳を簡易版と詳細版の 2 版を作成。簡易版は常時区長が所有、詳細版は地区会館に施錠のうえ保管している。年 2 回更新する。

②手上げ方式

災害時要援護者を登録制度への希望者を募り、自発的意志に基づいて情報を収集する方式。個人情報保護面での問題はないが、登録されない人が発生し、要援護者の全体像を把握できない問題がある。この方式では登録者は対象者全体の1割程度にとどまるところが多いとされる。

例

- ・豊田市ー 基本的に手上げ方式だが、自治区への説明会をしたところ半数以上が登録、さらに「一人暮らし高齢者」に民生・児童委員が戸別訪問したところ、その85%が登録した。

③同意方式

福祉部門がもつ情報を基に、市職員、民生委員などが要援護者を訪問するなどして、同意を取りつけた上で、要援護者のリストを作成する方式。同意率は高いが、訪問では効率よく迅速に同意をとりつけることができない問題がある。

例

- ・長野市ー 福祉部局の情報を基に消防職員が訪問し、台帳を制作。情報は消防の救急指令システムに組み入れられている
- ・御殿場市ー ボランティア連絡協議会が市の福祉部局の情報を基に救援システムカードを作成、災害時避難誘導に当たる体制を整備。
- ・安城市ー 民生委員が同意確認したところ、要援護者支援制度に70%が登録
- ・土佐清水市ー 年に一回、自主防災会・消防団・警察・市職員が独居老人への訪問調査を実施しリストを作成。データは関係機関で共有し、緊急時には駆けつける。

c) 板橋区の要援護者対策

現在板橋区では、福祉部局にある要援護者関連の個人情報は、防災部局では共有していない。大災害時など、生命に関わる非常時のみ共有が許されている。これは個人情報保護法において個人情報の目的外使用が禁止されていることと、生命保護に関わる時はその限りではない、という事項(16条3項2号)に対応していると思われる。しかしそれでは不十分なので、普段から要援護者の情報を集める仕組みを作っている。

参考 個人情報保護法

| |
|--|
| <p>第十六条 個人情報取扱事業者は、あらかじめ本人の同意を得ないで、前条の規定により特定された利用目的の達成に必要な範囲を超えて、個人情報を取り扱ってはならない。</p> <p>2 個人情報取扱事業者は、合併その他の事由により他の個人情報取扱事業者から事業を承継することに伴って個人情報を取得した場合は、あらかじめ本人の同意を得ないで、承継前における当該個人情報の利用目的の達成に必要な範囲を超えて、当該個人情報を取り扱ってはならない。</p> <p>3 前二項の規定は、次に掲げる場合については、適用しない。</p> <p>一 法令に基づく場合</p> <p>二 <u>人の生命、身体又は財産の保護のために必要がある場合であって、本人の同意を得ることが困難であるとき。</u></p> <p>三 公衆衛生の向上又は児童の健全な育成の推進のために特に必要がある場合であって、本人の同意を得ることが困難であるとき。</p> <p>四 国の機関若しくは地方公共団体又はその委託を受けた者が法令の定める事務を遂行することに対して協力する必要がある場合であって、本人の同意を得ることにより当該事務の遂行に支障を及ぼすおそれがあるとき。</p> |
|--|

災害時要援護者登録制度

板橋区では2005年12月から「災害時要援護者登録制度」が発足している。これは手上げ方式により要援護者を把握し、災害時に避難支援を行おうとする制度である。

板橋区要援護者名簿登録制度の募集要領（板橋区ホームページより）

板橋区要援護者名簿登録制度のご案内

板橋区では、避難を要するような災害発生時に、自力で避難することが困難な方を地域全体で支援するための制度を整備します。要援護者本人またはその家族などの申請に基づき、区が援護の必要な方の把握と名簿化を図ります。区や警察署、消防署、消防団、住民防災組織及び民生委員が援護の必要な方の名簿を共有し、災害時における安否確認などの支援に備えます。

1. 登録対象者

災害時に自力で避難することが困難な方

2. 登録情報項目

- ①住所 ②氏名（ふりがな） ③生年月日 ④電話番号 ⑤ファックス番号
⑥同居者の有無 ⑦自力避難が困難な理由（※理由は具体的にご記入ください）

3. 名簿の提供先（支援機関）

- ①所轄警察署 ②所轄消防所 ③所管消防団 ④居住管内住民防災組織
⑤居住管内担当民生委員

（※名簿の提供先については選択することが可能です。）

4. 申請方法

登録を希望する場合、「板橋区要援護者名簿登録申請書兼外部提供同意書」に必要項目をご記入の上、下記担当（防災課）まで、ファックスまたは郵送にてご送付ください。

5. 個人情報の保護

登録を希望する要援護者本人またはその家族などの申請に基づき名簿を作成し、該当支援機関に提供します。提供にあたっては支援機関と覚書を締結し、名簿並びに登録個人情報について、適正な取扱及び管理に注意を払っていきます。

6. 登録にあたって

災害は、いつ、どのような形で起こるか予測は困難であり、全ての場合に万全の体制がとれるというものではありません。災害時には各支援機関においても、どのような事情が発生しているかわからず、安否確認などを直ぐに行なうことや支援活動自体できないおそれがあります。登録にあたっては、そのことをご承知おきください。また、災害から被害を最小限にするため、事前に行える対策については、できる限り実施しておいてください。

主な事前対策

- ①家具などの転倒・落下防止 ②廊下や出入口、通路などの整理・整頓
③非常持出品の用意及びそれらの定期的な点検 ④水、食料などの備蓄及び入れ替え他

7. 登録後のお願い

次の場合には、下記担当（防災課）まで必ずご連絡ください。

- ①登録情報項目（住所、電話番号、理由など）に変更が生じた場合 ②登録の必要がなくなった場合

板橋区要援護者名簿登録申請書兼外部提供同意書

住所 板橋区

ふりがな

氏名

生年月日 明治・大正・昭和・平成 年 月 日生

電話番号

ファックス番号

同居者の有無 いる・いない(※該当する方を○で囲んでください。)

自力避難が困難な理由

平成 年 月 日

板橋区長

私は、板橋区要援護者名簿に登録を希望するので上記のとおり申請します。なお、本申請により登録される私の情報を記載した名簿について、災害対策での活用を目的に、下記支援機関へ事前に提供されることに同意します。

所轄警察署 所轄消防署 所管消防団 居住管内

住民防災組織

居住管内担当

民生委員

(※名簿の提供先は選択制です。名簿を提供してもよい支援機関には○を付けてください。○が付いていない支援機関には提供されません。)

申請者本人署名

代理署名(続柄)

(※本人が直筆できない場合または未成年の場合は、代理の方の署名をお願いします。なお、代理署名者名及び続柄については名簿に登録されません。)

8. 担当・問い合わせ先

〒173-8501 板橋区板橋2-66-1 板橋区危機管理室防災課防災計画係

電話03-3579-2151 ファックス03-3963-0150

ひとりぐらし高齢者見守りネットワーク事業

一方一人暮らしの高齢者の生活を支援する福祉部局の取り組みとして、板橋区では「ひとりぐらし高齢者見守りネットワーク事業」を実施している。1人暮らしの高齢者と、その家族の承認を受け、名前と住所を届けてもらう制度である。この情報を民生委員はもっているが、消防団は持っていない。これはとくに災害を対象にした制度ではないが、声かけや見守りは安否確認や援助を目的としているので、それが災害時に行われると考えれば、目的外の使用ともいえず、災害時要援護者対策にも活用できるのではないだろうか。

ひとりぐらし高齢者見守りネットワーク事業について

◎ひとりぐらし高齢者見守りネットワーク事業のご案内 ～登録者募集～

地域のいろいろな方々の支えあいや声かけを通じてひとり暮らしの高齢者を見守っていく「ひとりぐらし高齢者見守りネットワーク事業」を実施しています。

▽内容＝●町会・自治会、老人クラブ、社会福祉協議会、介護事業者などによる声かけや見守り●民生委員・在宅介護支援センター(4月1日からは地域包括支援センター)・行政などによる声かけ・見守り・訪問相談など

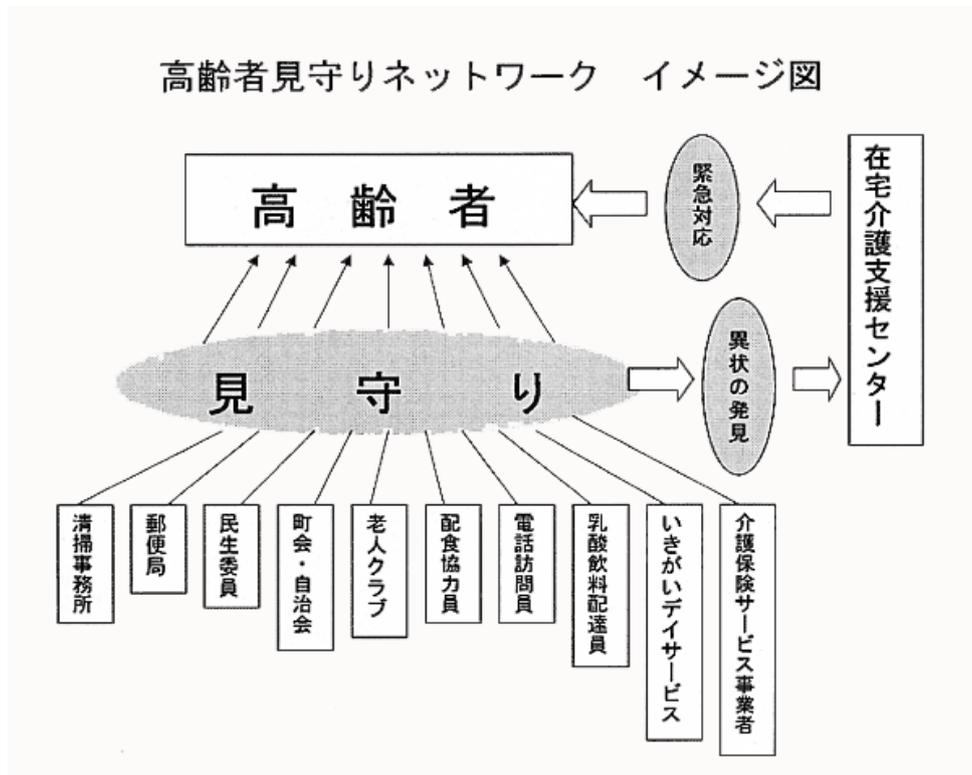
▽対象＝区内在住で満70歳以上のひとり暮らしの方 ※登録が必要になります。

▽登録方法＝地域担当の民生委員を通じて新規に登録するための書類を提出してください。 ※民生委員が敬老入浴証をお届けする際に対象の方にご案内します。 ※既に登録している方は、再度登録する必要はありません。登録している方で、登録の取り消しを希望される方は、地域担当の民生委員を通じて登録取消の書類を提出してください。

▽問＝おとしより保健福祉センター相談支援係 TEL5970-1111

板橋区おとしより保健福祉センター ホームページより

<参考>



練馬区の高齢者見守りネットワーク概念図

(中村功)

2) 板橋区民意識調査の結果

地震災害発生時における板橋区民の情報収集・伝達、避難行動、要援護者の支援に関するニーズ、要援護者対策に関する意識、平常時の災害への備え、地震災害に対する不安などを把握するために、20歳以上の板橋区民を対象とするアンケート調査を実施した。

主な調査項目は次のとおりである。

- ・首都圏直下地震への関心度、不安
- ・2005年7月23日発生 of 千葉県北西部地震について（困ったこと、情報連絡方法など）
- ・ふだんの地震対策（備えていること、地域防災組織、防災訓練への参加状況など）
- ・首都圏大規模地震について（被害予想、安否情報ニーズ、連絡方法）
- ・災害時要援護者への支援対策について（同居家族における要援護者の有無、援護の必要性、要援護者登録制についての意見、要援護者支援の意思、要援護者対策の責任主体など）
- ・緊急地震速報についての知識と評価

以下では、アンケート調査の結果を報告する。

a) 首都圏直下地震への関心度、不安

まず、地震災害に関する基本的な意識を調べるために、「現在、首都圏直下地震についてのどの程度の関心をもっているか」を尋ねた。44%の人が「非常に関心がある」と答えており、首都圏直下地震への関心の高さを示している。

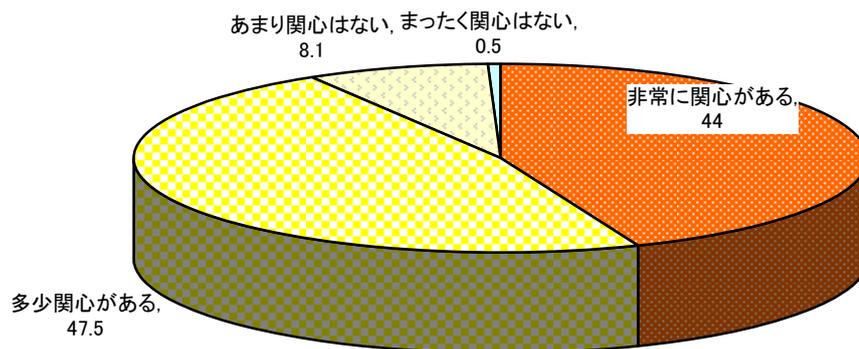


図1 首都圏直下地震への関心度

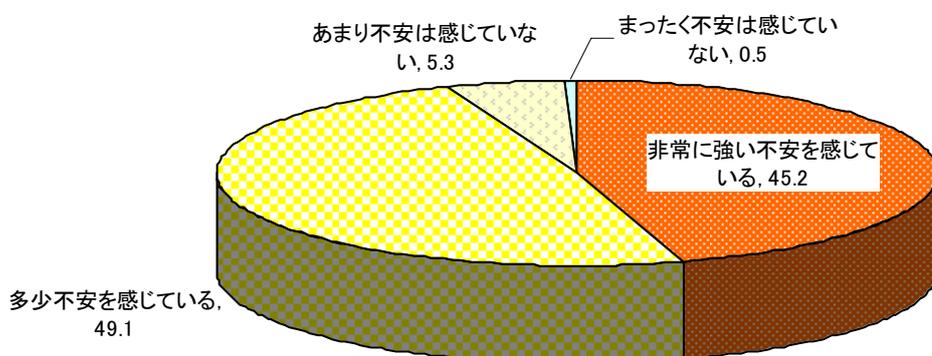


図2 首都圏直下地震への不安度

また、直下地震への不安度についても、「非常に強い不安を感じている」という人が45%に達している。

性別で比較してみると、地震への関心度には男女差はみられないが、地震への不安は、男性よりも女性に方が強い。年齢別にみると、地震への関心度、不安度ともに、70歳以上の高齢者において、関心度と不安度がもっとも高いという結果が得られている。これは、災害時の要援護者がふだんから地震災害に対して強い関心と不安をもっていることを示すデータといえる。

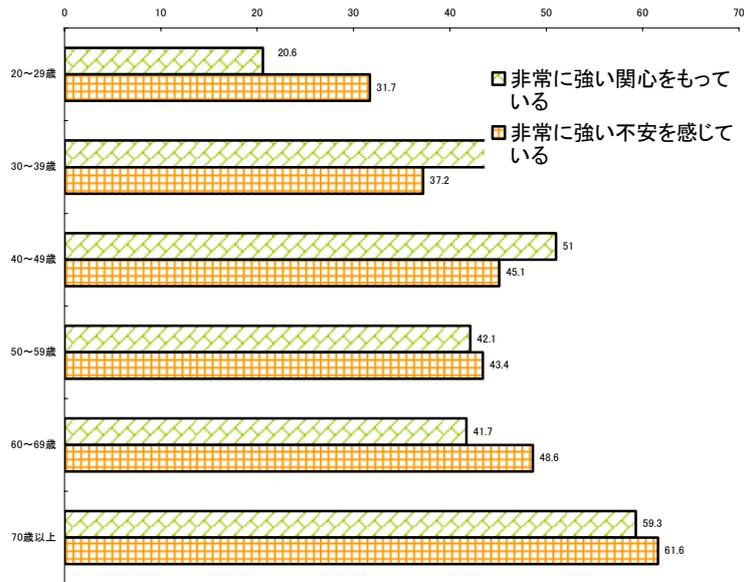


図3 年齢別にみた直下地震への関心度と不安度

b) 2005年7月23日発生の千葉県北西部地震について

次に、現実には発生した首都圏直下型地震に際しての防災行動と情報ニーズを把握するために、2005年7月23日（土）午後4時35分に発生した千葉県北西部地震を例に、いくつかの質問を行った。

i) 地震による影響

発生時に50.5%の人は自宅にいた。地震によって何らかの影響を受けた人は、全体の27.6%であった。その中でもっとも回答が多かったのは、「電話や携帯電話が通じなくて困った」という情報連絡の困難であった。また、「携帯メールが繋がらなくて困った」という回答も第3位を占めており、地震発生時に情報連絡面でさまざまな障害が生じたことを示している（図4）。

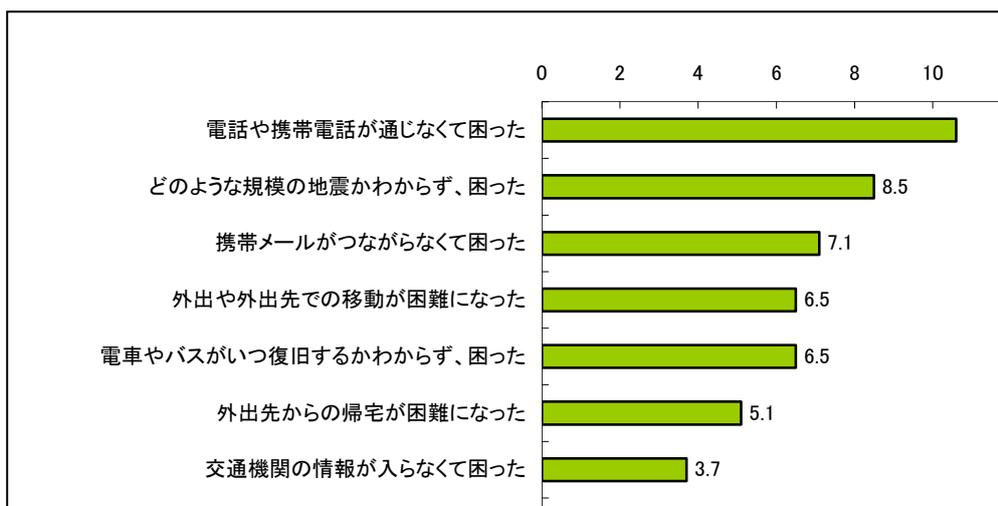


図4 千葉県北西部地震発生後に困ったこと（% 複数回答可）

ii) 地震後の安否確認行動

この地震のあと数時間のうちに、45.6%の人が「家族の安否を確認しようとした」と回答している。また、「誰かに連絡を取ろうとした」人も、全体の43.3%(188人)に達している。連絡をとろうとした人を属性別にみると、男性(平均38.7%)よりも女性(平均47.2%)のほうが連絡をとろうとした割合が有意に高かった($p<.05$)。年齢別での有意差はみられないが、もっとも高い割合を示したのは40代(平均54.9%)であり、30代(平均51.2%)がこれに次いで高かった。興味深いのは、同居家族の中に乳幼児、1人で難が困難な高齢者、障害者などの「要援護者」がいる人は、いない人に比べて、地震直後に安否を確認しようとしたり、連絡をとろうとした割合が有意に高かったという事実である(図5)。これは、要援護者やその家族に地震発生直後、強い安否情報連絡ニーズが生じていることを示すデータといえる

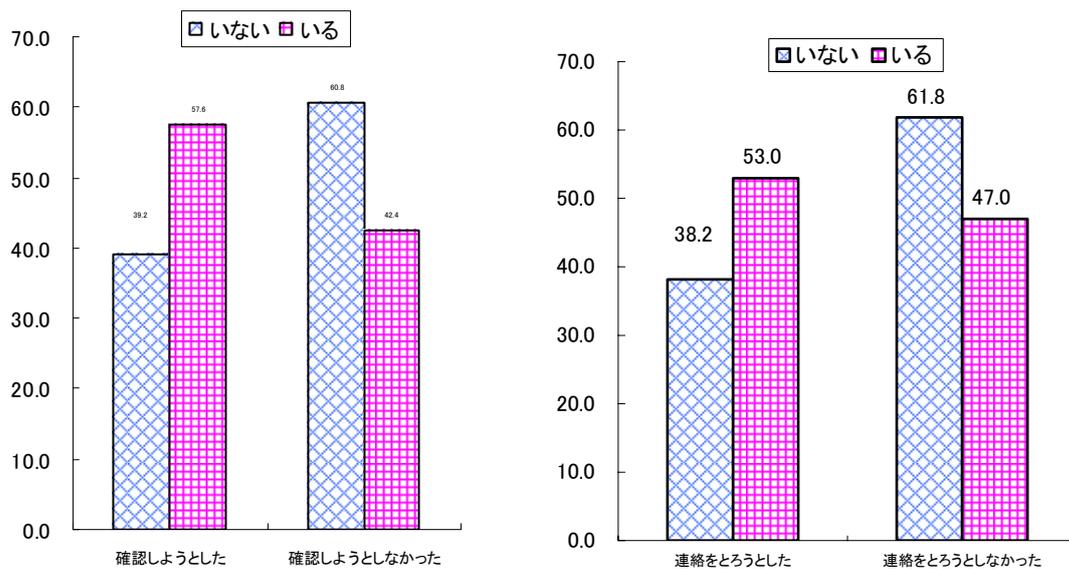


図5 同居家族における要援護者の有無と地震直後の安否、連絡の有無との関連性
連絡をとろうとした人々が実際にとった連絡の手段と、使用状況は図6に示すとおりである。

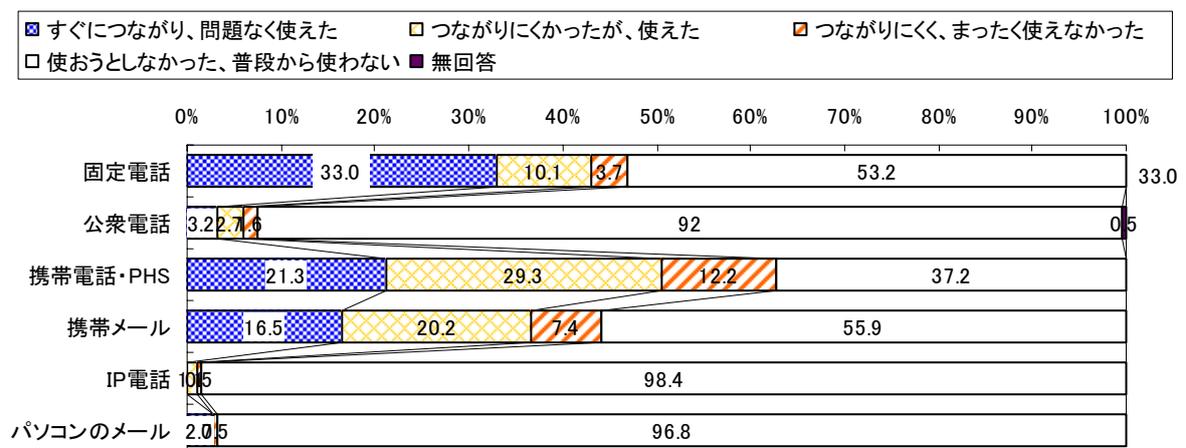


図6 千葉県北西部地震後にとった連絡の手段とその実効性

実際に利用した連絡手段としては、携帯電話・PHSの割合がもっとも高く、固定電話、携帯メールがこれに次いでいる。公衆電話の使用率は10%未満であり、IP電話やパソコンのメールはほとんど使われていない。

c) ふだんの地震対策

次に、ふだんの地震対策について、その実態をみておこう。自宅でふだん何らかの地震対策をとっている人は、全体の86.9%に達している。その内訳をみると、図7に示すようになっている。

非常持ち出し品を用意している人が45.6%でもっとも多くなっている。以下、「風呂にいつも水を入れている」「消火器を用意している」「ガスを使わないときには、元栓を閉めている」「スコップ、ノコギリ、かなづちなどの修理・工作用具を用意している」の順となっている。これに対し、「災害時に家族の落ち合う先を決めている」人は24.9%、「災害時に家族との連絡方法を決めている」人は11.8%と低い割合にとどまっております。災害時の情報連絡面で問題が多く発生することを予想させる結果となっている。これを年齢別にみると、図8に示すように、20代の若年層と70歳以上の高齢者層では、落ち合い先や連絡方法を決めていない人の割合が有意に高いという結果が得られている。高齢者層でふだんからの避難先、連絡方法の取り決めがあまり進んでいないという現状は、災害時の要援護者支援において大きな問題を生じる恐れがあるといえよう。

ふだんの地震対策として「非常持ち出し品を用意している」人（全体の45.6%、198人）に、じっさいに用意している非常持ち出し品をたずねてみた。その結果は、図9に示すとおりである。

準備率がもっとも高かったのは、「ローソク、マッチ、懐中電灯」である。以下、「飲料水」「携帯ラジオ」「乾パン、ミルク、缶詰などの食料品」という順になっている。携帯ラジオの常備率が比較的高いのは、阪神淡路大震災の教訓が生きているのだろう。

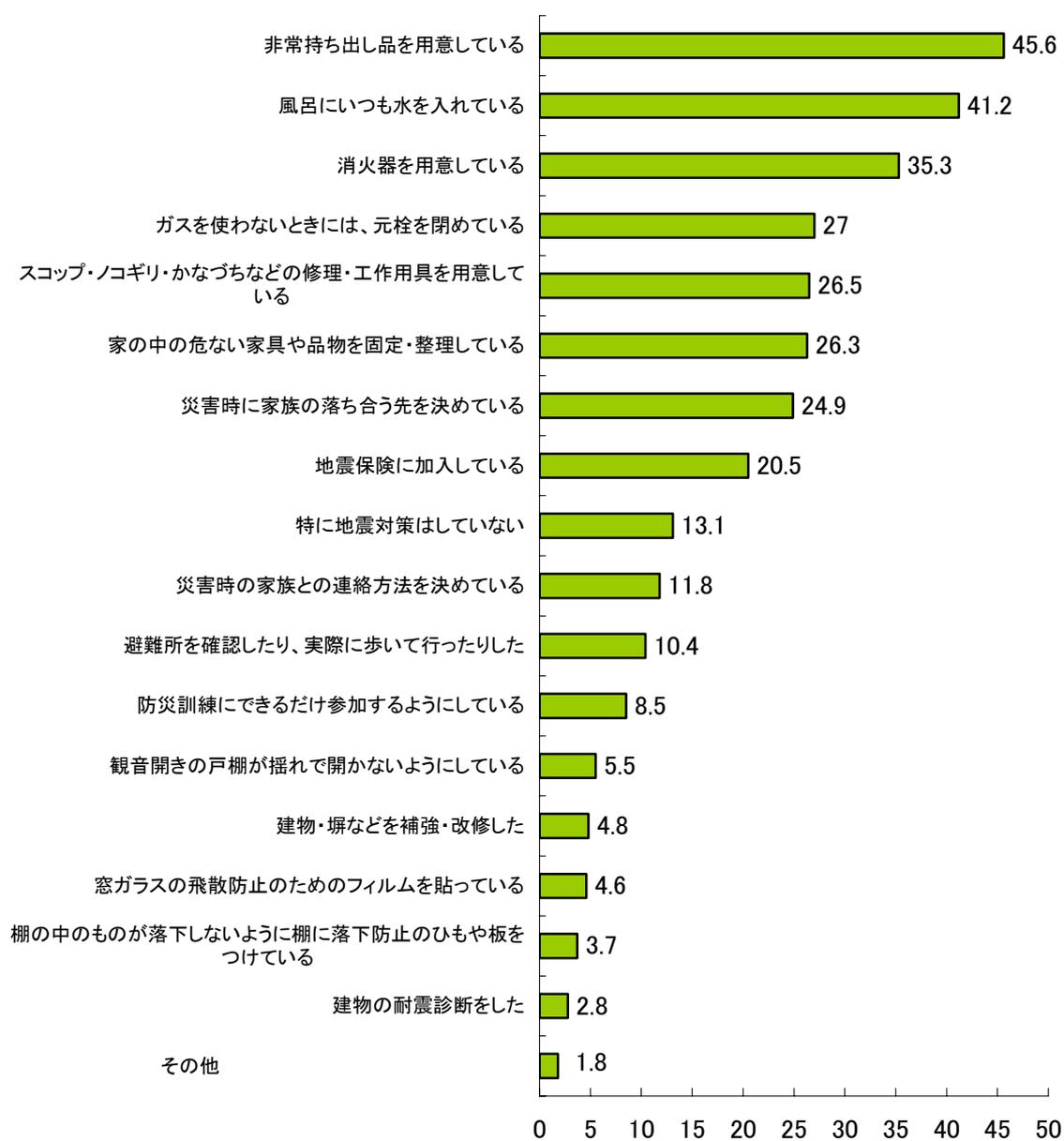


図7 ふだんの自宅での地震対策(複数回答可)

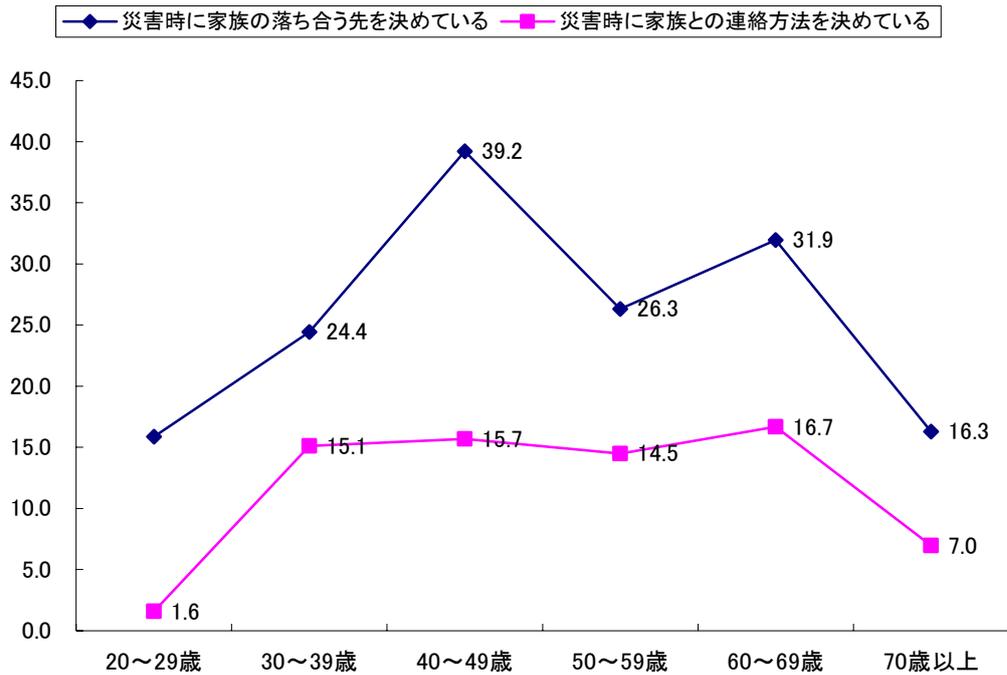


図8 災害時に家族との落ち合う先、連絡方法を決めている人の年齢別割合

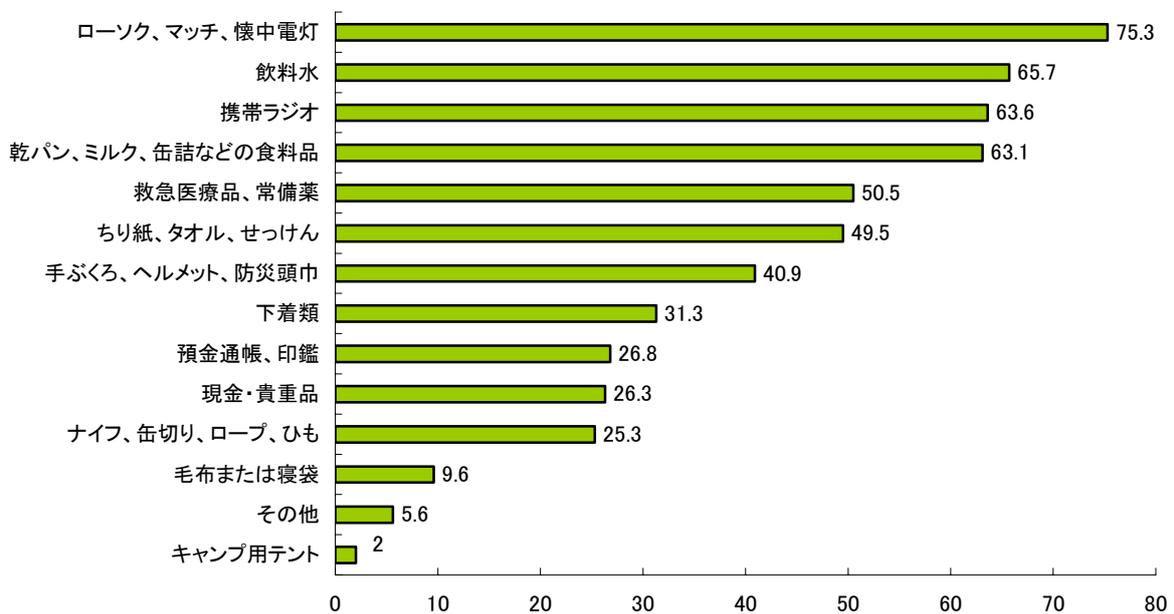


図9 ふだん用意している非常持ち出し品（複数回答可）

d) 災害時要援護者への支援対策について

最後に、災害時の要援護者への支援対策についての調査結果を検討しよう。

i) 要援護者の居住状況について

災害時の要援護者（乳幼児・小学校低学年児、1人で避難が困難な高齢者、寝たきりの人、障害・病気の人など）が自宅で同居しているかどうかをたずねたところ、対象者の34.8%が何らかの要援護者と同居していることがわかった。その内訳は、図10に示すようになっている。乳幼児・小学校低学年児のいる人がもっとも多く、1人で避難が困難な高齢者と同居している人が、これについて多い。年齢別にみると、乳幼児・小学校低学年児がいる人の割合がもっとも高いのは30代である。これに対し、1人で避難が困難な高齢者がいる割合が比較的高いのは50代以上の人々である。ただし、「同居している要援護者」には回答者自身も含めて答えてもらっているので、「高齢者」については年齢層が偏る結果となっているので、この点に注意が必要である。

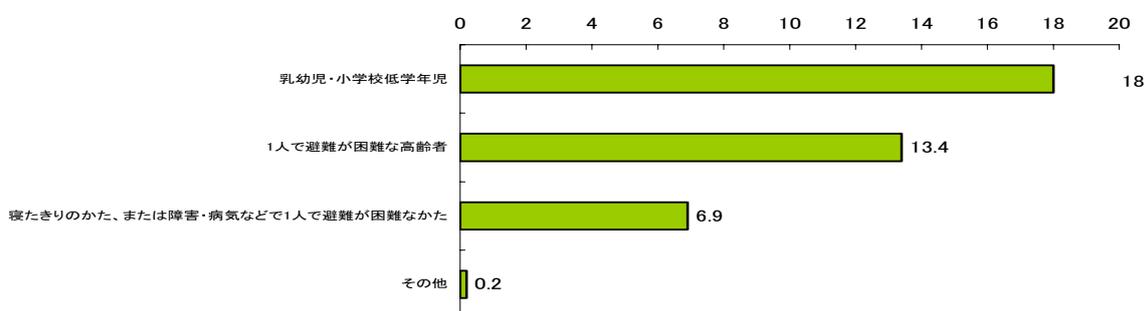


図10 災害時要援護者との同居状況

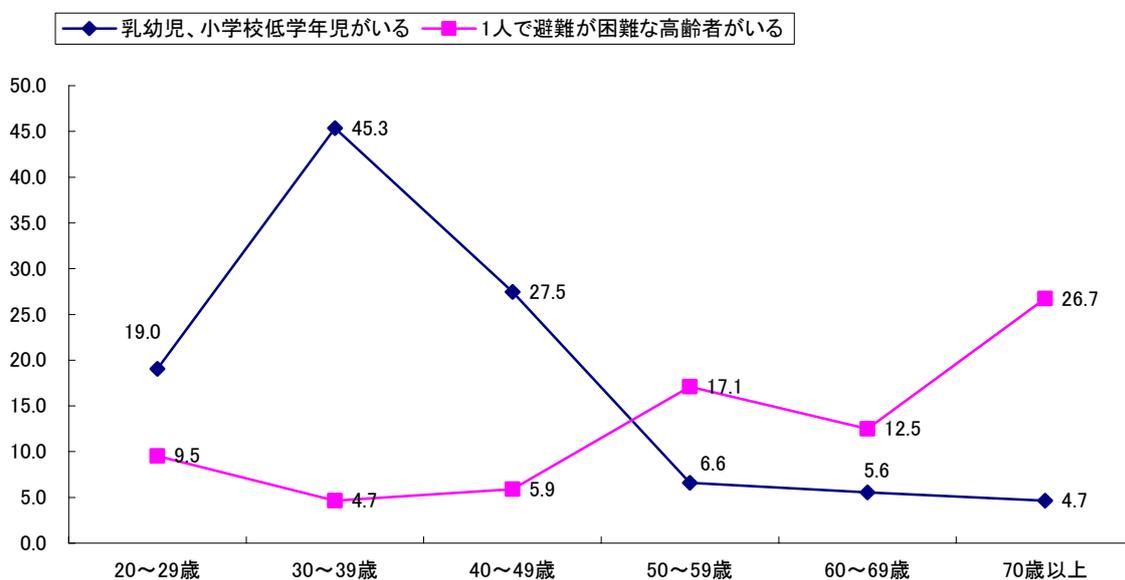


図11 年齢別にみた乳幼児・小学校低学年児、避難の困難な高齢者の有無

災害時の要援護者が同居していると答えた人（34.8%、151人）に対し、大規模地震発生時にこれらの要援護者を援助あるいは支援できる人が同居しているかどうかを尋ねてみた。その結果、「同居している」と答えた人が72.8%、「同居していない」と答えた人が27.2%であった。これを年齢別にみると、図12のようになり、60代以上の人の場合には、

要援護者の同居者を支援できる人が自宅にいる割合がやや低くなっており、外部からの支援へのニーズが高いことを示している。

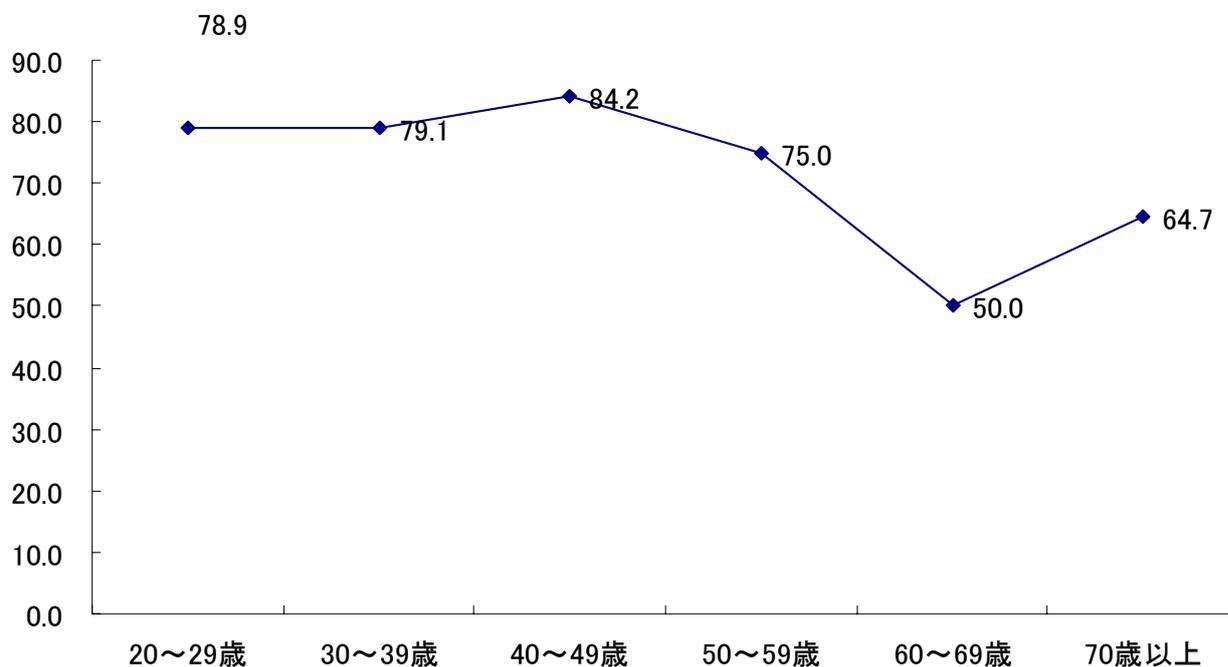


図12 大地震発生時に、自宅で要援護者を支援できる人がいる割合（年齢別）

同居している家族とは別に、要援護者をすぐに助けてくれる人がいるかどうか、という設問を行ったところ、図13のような結果が得られた。要援護者と同居している人のうち、「近所に家族・親戚・知人などで助けに来てくれる人がいる」と回答した人は35.8%、「ヘルパー、町内会、自主防災組織の人たちなど、助けに来てくれる人がいる」と回答した人は8.6%であった。これに対し、「すぐに助けに来てくれる人がいないので不安だ」と回答した人が35.8%とかなり高い割合に達していた。この結果は、現状では要援護者と同居する家族の間に、外部からの支援が十分ではないという認識がかなりあることを示すものといえる。

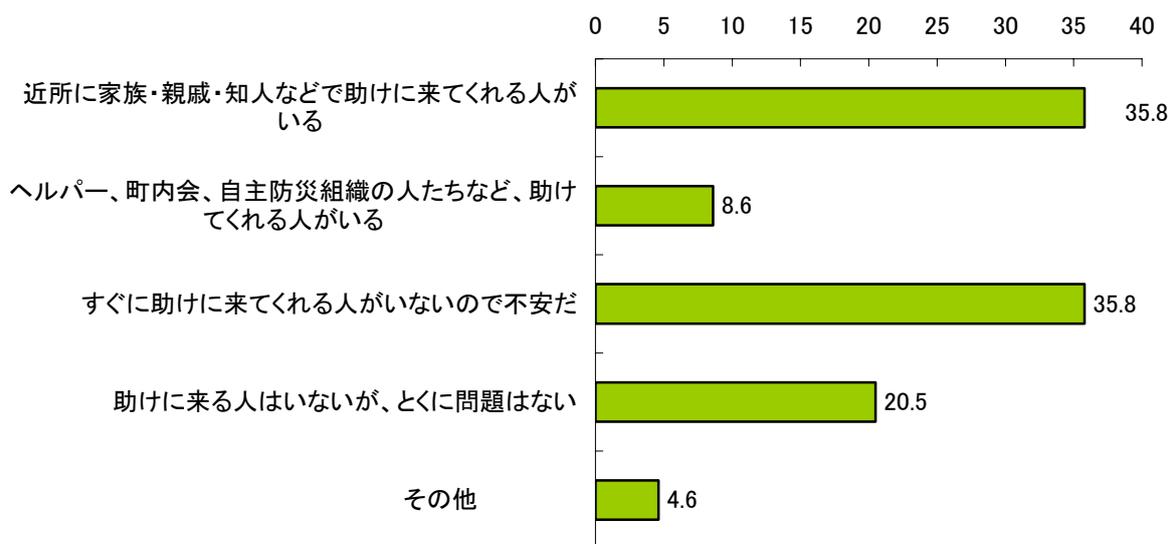


図 1 3 家族以外で、地震発生時に同居している要援護者を支援する人がいるか (N=151)

ii) 要援護者登録・支援制度等について

阪神・淡路大震災では、高齢者が多く犠牲になり、その後の防災対策において重要な教訓を残した。そのため、板橋区では、ii)の e)で述べたように、災害時の要援護者に対する支援対策の一環として、要援護者登録制度を 2005 年 12 月からスタートさせた。これは、要援護者本人またはその家族などの申請に基づき、区が要援護者を把握して名簿化を図り、区や警察署、消防署、消防団、住民防災組織及び民生委員がこの名簿を共有し、災害時における安否確認などの支援に備えるというものである。具体的な登録情報項目は、①住所 ②氏名（ふりがな） ③生年月日 ④電話番号 ⑤ファックス番号⑥同居者の有無 ⑦自力避難が困難な理由の 7 つである。

この登録制度に関する区民の意識を調査した。「もしあなたや家族が、援助を必要な状態になったら、あなたはこれに登録しますか」という設問に対しては、図 1 4 のような回答結果が得られた。「積極的に登録しようと思う」という回答が 33.9%、「積極的ではないが、登録すると思う」という回答が 44.9%、合計 78.9%の人が登録の意思を持っていることがわかった。「登録しないと思う」という消極的意見は 7.4%にとどまった。

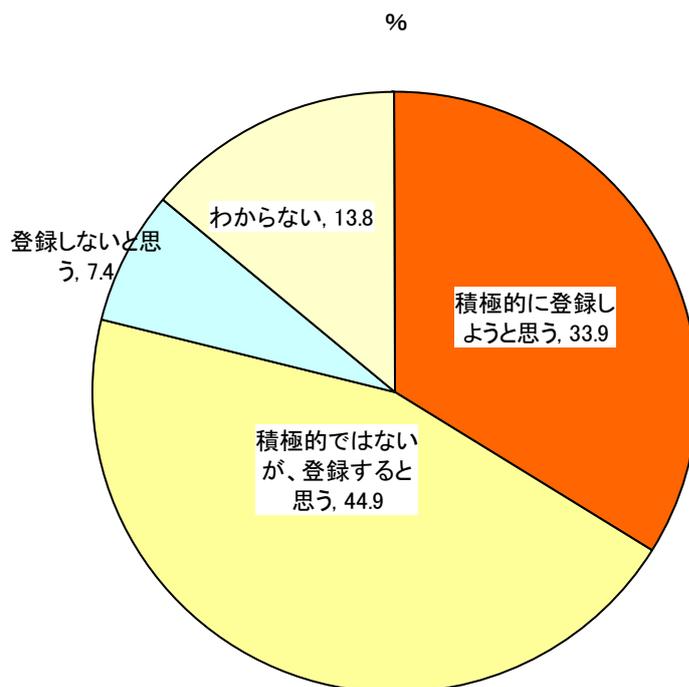


図 1 4 要援護者登録制度利用の意思

登録しないと思うと答えた人（32人）に、その理由を尋ねたところ、図 1 5 のような結果が得られた。「家族などで何とか対処できるの」という自助努力をあげた人がもっとも多かった。これに対し、しばしば問題になる「プライバシーを知られるのはいやなので」という理由をあげた人は 15.6%と少数にとどまった。

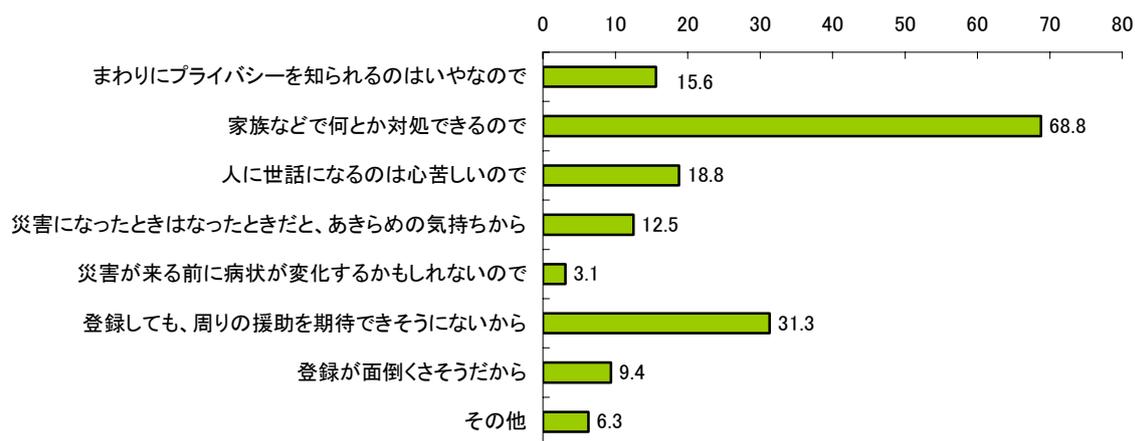


図 1 5 要援護者制度に登録しない理由(N=32人)

iii) 災害時の要援護者支援について

では、実際の災害時における要援護者支援について、板橋区民はどのような意識をもっ

ているのだろうか。この点について、いくつかの設問を行ったので、以下で調査結果を報告する。

①要援護者支援の責任主体について

まず、「要援護者に対して、どこがいちばん責任をもって支援すべきだと思うか」という設問に対しては、「行政」(都・区)という回答が圧倒的に多いという結果が得られた(図16)。こうした意識の性別、年齢別による有意差はみられない。

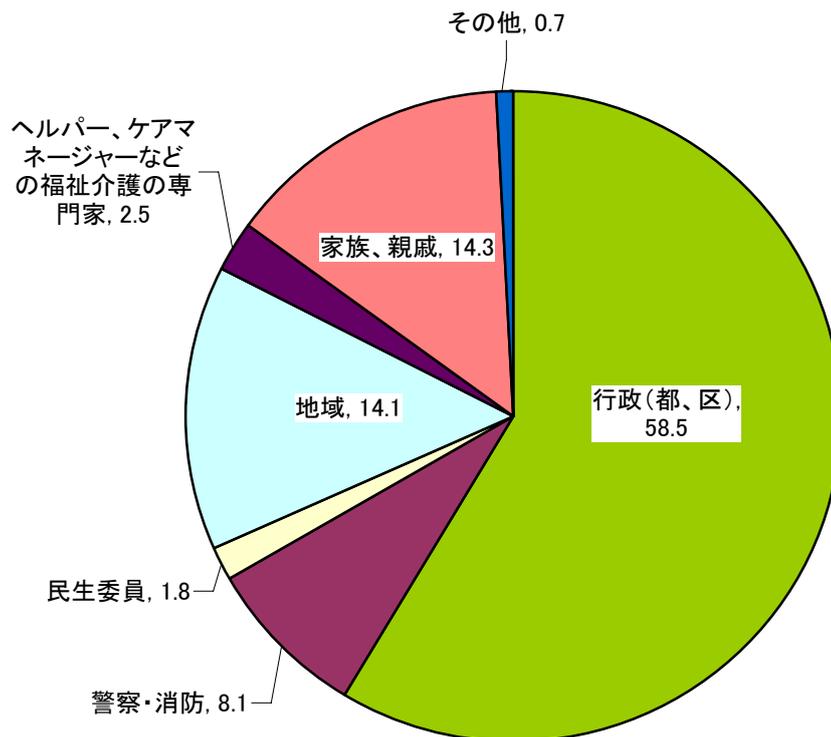


図16 要援護者支援対策のあるべき責任主体

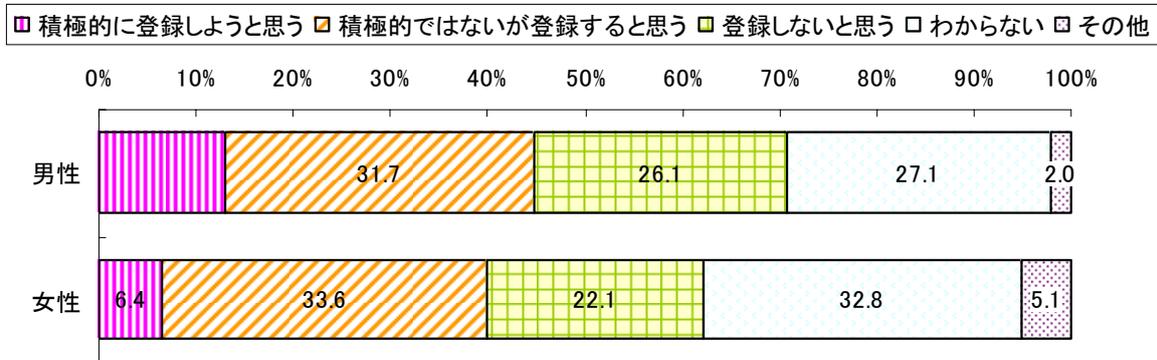
「行政」と答えた人に、行政で支援する場合に、援助を必要とする者に対する支援をどの部局が中心になって支援援助することが望ましいと思うかをたずねたところ、「普段、高齢者や障害者に対する業務を担当する部局」という回答が61.8%、「防災を担当する部局」という回答が33.5%、「その他」という回答が4.7%という結果が得られた。これを見る限り、福祉専門部局に対する期待の高さがうかがえる。

②要援護者支援行動についての意識

では、回答者自身が要援護者支援行動をとることについて、どのような意識を持っているのだろうか。

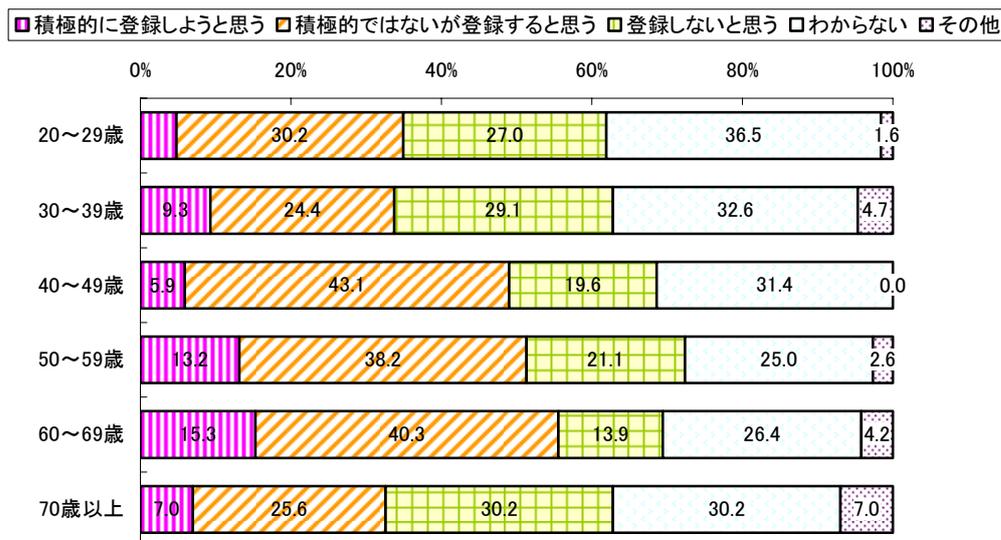
「もし災害時に要援護者を助ける支援者が募集された場合、支援者として登録する」意思があるかどうかをたずねたところ、「積極的に登録しようと思う」という回答は9.4%、

「積極的ではないが登録すると思う」という回答が 32.7%あり、合計すると 42.1%であった。「登録しないと思う」という消極的な意見は 24%にとどまった。性別にみると、登録することに積極的なのは女性より男性に多く（カイ 2 乗検定; $p < .05$ ）、年齢別では 50 代、60 代に積極的な人が比較的多いという傾向がみられる（図 17、図 18）。若い年齢層で支援者への登録意思があまり強くないのが、気がかりな点である。



13.1

図 17 要援護者支援者への登録についての意思(性別)



4.8

図 18 要援護者支援者への登録についての意思 (年齢別)

「登録しない」という人(104 人)に、登録しない理由を聞いたところ、図 19 のような結果が得られた。

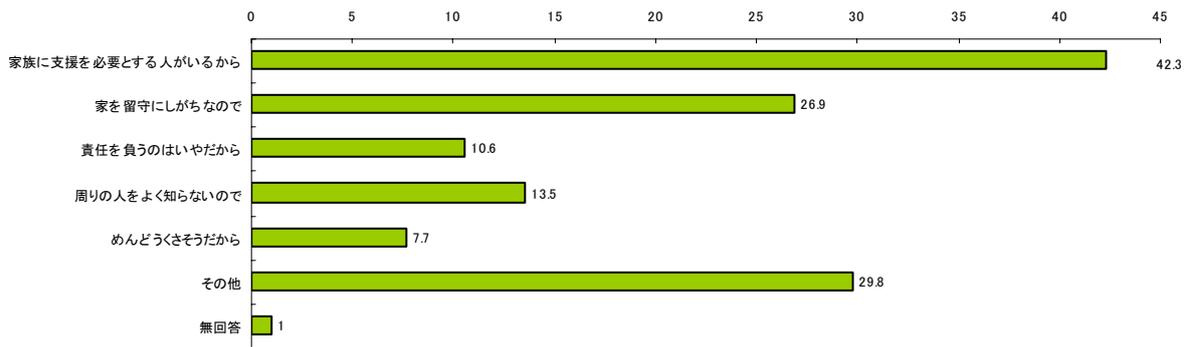


図 19 要援護者への支援者として登録しない理由(複数回答可 n = 104 人)

「家族に支援を必要とする人がいるから」という理由がもっとも多く、「家を留守にしがちなので」「周りの人をよく知らないの」という回答がこれに続いている。「その他」の回答が 29.8%にも達している。その中身をみると、「支援したいけれど、高齢のために自信がない」「小さな子供を抱えているのでたいへん」「病弱、体力がないので無理」「助けてあげたい気持ちはあるが、挨拶や顔すら知らないの、きっかけがなく助けづらい」「災害時には職場で活動しなくてはならないため」「自分が支援してもらう立場」といった回答が目につく。

「大地震が発生し、避難しなければならないことになった場合、避難所から近所の人を運んでほしいといわれたら手伝うかどうか」という質問に対しては、「すすんで手伝いたい」という人は 35.3%、「どうしても人手がなければ手伝う」という人が 52.1%となっており、「手伝わない」という人は 3.9%と少数にとどまっている。いわゆる災害時の「共助」への意識は全体としてかなり高いということができる。

属性別にみると、性別ではとくに有意な差はみられないが、年齢別にみると、図 20 に示すように、20 代の方は「すすんで手伝いたい」という意見の人が他の年齢層よりも高くなっている。

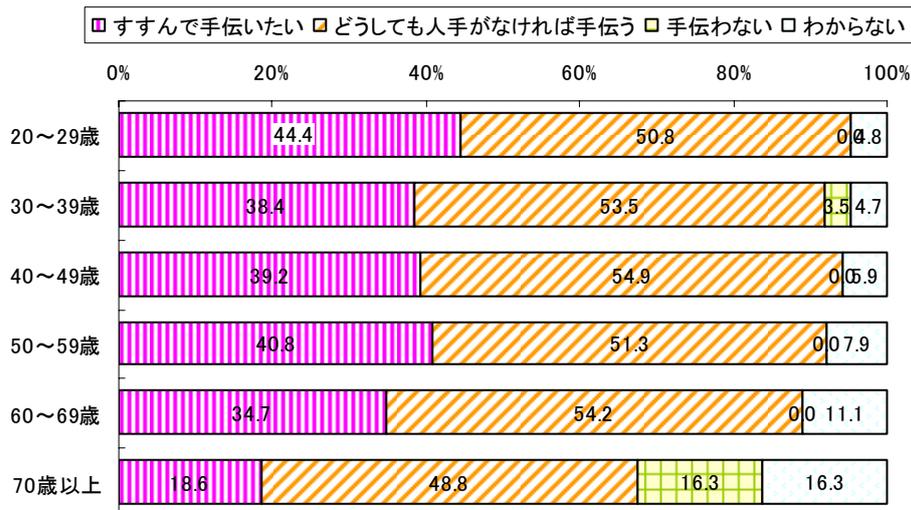


図 20 大地震後、避難時に要援護者搬送を手伝う意思の有無(年齢別)

若い年齢層で、こうしたボランティア共助意識が比較的高いことは心強いといえよう。

「近所に要援護者がいて、災害後こうした人が避難をしないで住んでいる場合、あなたが

協力できる支援活動は何ですか」という質問に対しては、図 2 1 のような回答結果が得られた。「安否を確認する」という回答がもっとも多く、「避難所から食事や水を運んであげる」「ときどき見回りに行ってあげる」「情報を伝えてあげる」という回答がこれに続いている。

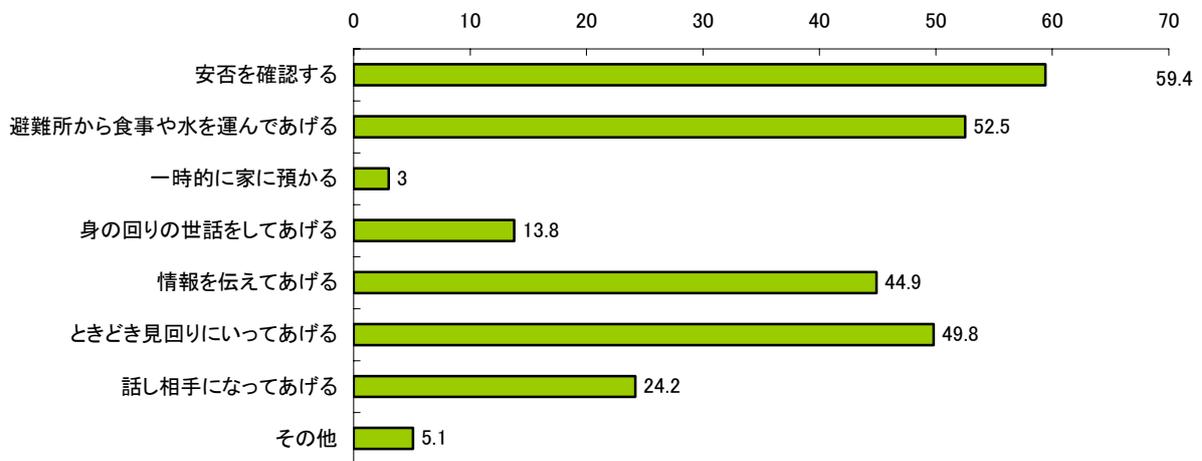


図 2 1 災害後、近所に住んでいる要援護者に対してできる支援活動

「近所に要援護者がいて、災害時にこうした人が避難所で一緒に避難している場合、あなたが協力できる支援活動は何ですか」という質問に対しては、図 2 2 のような回答結果が得られた。「食事や水を運んであげる」という回答がもっとも多く、「情報を伝えてあげる」「話し相手になってあげる」「ときどき見回りに行ってあげる」という回答がこれに続いている。

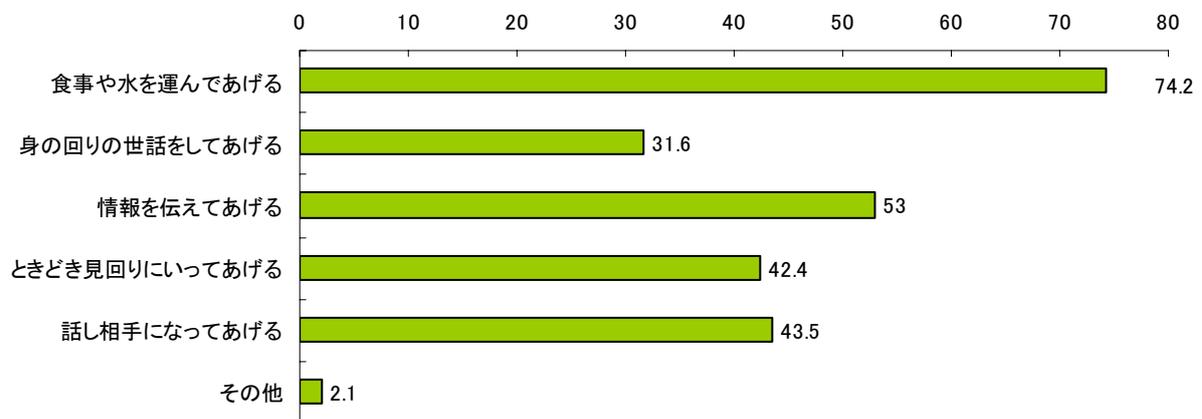


図 2 2 災害後、避難所にいっしょに避難している近所の要援護者に対してできる支援活動

「こういった支援活動をとる場合、だれからの働きかけがあれば協力するか」という質問に対しては、「だれからの働きかけがなくても自主的に支援する」という回答が 45.6% ともっとも多かった。これについて多かったのは「住民防災組織」、「区役所」である（図 2 3）。要援護者支援へのボランティア意識はかなり高いという結果になっている。

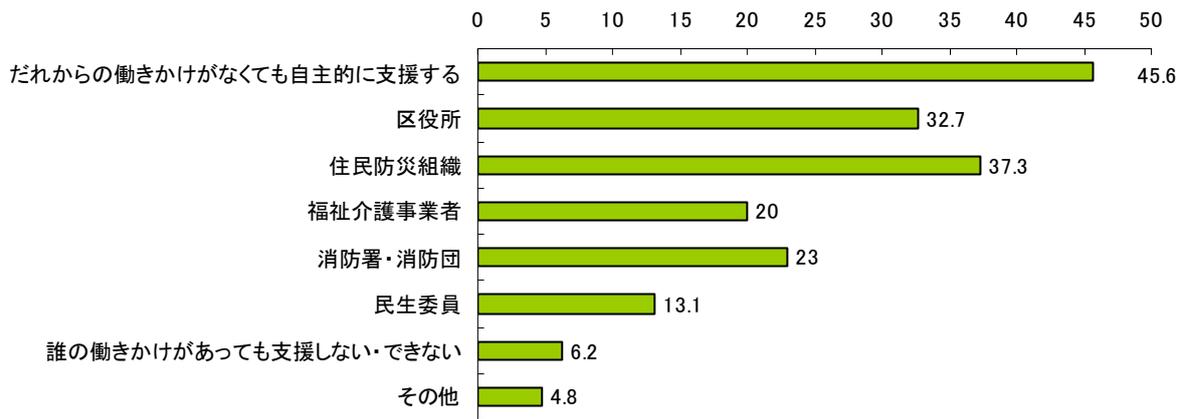


図 2 3 だれからの働きかけがあれば支援活動に協力するか(複数回答可)

最後に、「災害時に援護をしようとするとき、援護が必要な人の個人情報はどう扱ったらよいと思うか」という設問を行ったが、これについては、図 2 4 に示すように「区の福祉部局がもっている要援護者の情報を、平常時から防災部局でも共有し、福祉・防災部局が連携して、対象者全員に対して援護を計画する」という、いわゆる「情報共有方式」を支持する回答が 40.8%と最も高かった。

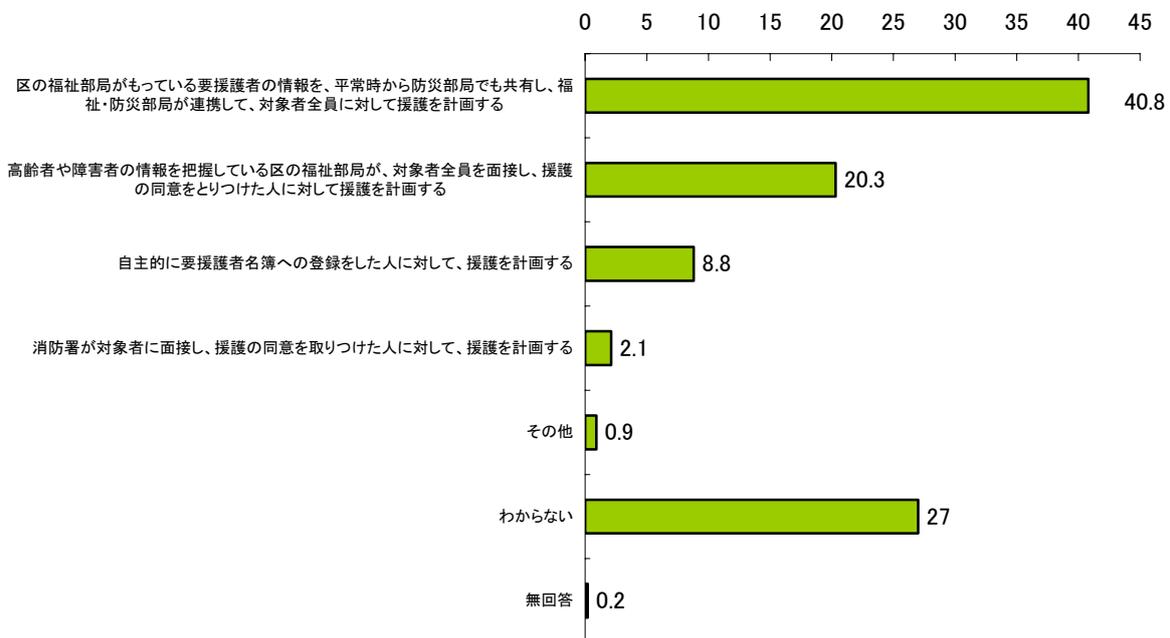


図 2 4 要援護者支援対策における個人情報の扱い方についての意見

(三上俊治)

3) 板橋区・介護支援専門員（ケアマネージャー）に対する面接調査

a) 調査対象者の概要

東京で阪神淡路大震災のような大地震が発生した場合を想定して、主に高齢者などの要

援護者の安否確認をどうすればいいか、避難支援をどうすればいいかという問題について、ケアマネージャーに対する面接調査を行った。

調査対象者の選定にあたっては、板橋区内の居宅介護支援事業者名簿（NPO 法人・介護環境改善指導協会編『介護が必要かなと思ったら：居宅介護支援事業者編 板橋区 2004年度』）を台帳として用い、これに掲載されている計 118 事業所の中から、本調査に協力してもらえ事業所の代表者を通じて、介護支援専門員（ケアマネージャー）を紹介していただくという手続きをとった。

対象者は、主に板橋区を担当するケアマネージャー20名で、経験年数は、1年半から6年まで、平均 4.5 年である。担当するサービス利用者は、介護保険改訂後には 40 名以下となることもあり減らしてきているようで、14 名から 50 名、平均 34 名程度となっている。

実際の調査実施業務は（社）中央調査社に委託し、専門の調査員が対象のケアマネージャーを訪問し、あらかじめ用意した調査項目にしたがって、面接方式で聞き取り調査を行うという形で進めた。回答結果は、自由記述形式でエクセルファイルに記録し、集計、分析を行った。以下では、調査結果を報告する。

b)利用者の災害リスク

サービス利用者として接していて、「災害時に一番問題だと感じる」のは「家具が固定されていない」（16 名）ことや「住宅が古くて危険」（13 名）といった住環境の弱さである。また、「薬や水などの備蓄がない」（13 名）という準備不足もあげられている。この傾向は、表 1 に示した自由記述の内容からも伺える。

表 1 災害時に一番問題と感ずること

| |
|---|
| ・薬はあっても水の備蓄がない。避難路は段差や階段があり、転倒する人が多くなる。 |
| ・要援護者の家族や近所の人でも大半が高齢者なので、避難支援する人はいない。介護保険を使えば使うほど近所の人との付き合いが疎遠になる。8割は薬や水の備蓄をしていない。 |
| ・日中独居者が多く、昼間は避難支援する人はいない。 |
| ・独居者で家族と接点があつたくない要援護者がいる。そういうケースでは、もし、何かあつたとしても連絡する先もない。 |
| ・住んでいる部屋の中の物が多すぎて、避難通路がとれない利用者がいる。 |
| ・近所付き合いはあるが、それぞれ高齢者同士の付き合いなので、災害が起きた時は大丈夫なのかという心配はある。 |
| ・避難を支援する人がいないのが最大の問題だ。集合住宅の5階に住むサービス利用者があるが、その人を避難させるだけの人手がない。家具が倒れてきて、それを避けることが出来ても、そこから外に避難させることが出来ないだろう。 |
| ・一番の問題は避難を支援する人がいないことで、とくに集合住宅居住の要援護者は近所づきあいが無い。 |
| ・この1、2、3をクリア出来れば、なんとか命は助かるだろうと思う。命さえ助かればあとはなんとかなるだろうと思っている。 |
| ・阪神淡路大地震直後は薬や水を備蓄している要援護者が多かったが、最近はあまり見かけなくなった。 |
| ・公営の集合住宅居住者は近所付き合いをほとんどしていない。 |
| ・ケアマネ、ヘルパーは鍵を預かれないことになっているが、鍵の取り扱いが難しい。鍵が預かれないので災害時の安否確認のために部屋の中に入れられない場合がある。 |
| ・要援護者は日中独居の人が多く、昼間地震が発生したら逃げられない。介護保険を利用して、私たちがケアしている要援護者は何らかの持病をもっているため、地震が起きたら、心臓発作を起こして亡くなるということも考えられる。その辺りをどう支えていけばいいのか、ということがケアマネージャー間で話題になる。その点は非常に不安だ。 |

・緊急時に避難支援をしてくれる人が決まっている要援護者はいない。避難支援をしてくれる人は本当に少ない。
 ・薬は備蓄しているが、水を備蓄している要援護者は少ない。
 ・1階に住んでいる人が少なく、災害発生したら階段を降りられないと思う。ボランティアをネットワーク化しておき、災害発生したら、どのボランティアがどの要援護者の安否確認をする、どの要援護者の避難に向かう、ということが事前に決まっていたらやりやすいのではないか。

ただ、「避難を支援する人がいない」(15名)および「近所付き合いがあまりない」(12名)に見られる避難支援環境に懸念を感じているケアマネージャーは多い。実際に、全員が「利用者の中で、大地震が起きたとき、自力での避難が困難であり、なんらかの支援を必要とする人」がいるとしている。ただし、その割合は、表2に示したように、全員と答えた人から1割台までばらついている。施設と結びついているケアマネージャーでは割合は高くなっていると予想されるが、判断基準にも幅が見られる。介護度から判断している人から家庭環境、居住環境まで含めている回答までである。要援護者対策が具体的に現場までおいていないことを伺わせる。

表2 避難支援が必要な利用者の割合 (数字は回答者人数)

| 全員 | 9割代 | 8割台 | 7割台 | 6割台 | 5割台 | 4割台 | 3割台 | 2割台 | 1割台 | いない |
|----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 1 | 2 | 0 | 2 | 1 | 4 | 3 | 4 | 2 | 1 | 0 |

c)災害時の対応

ケアマネージャーは担当する利用者の災害リスクを心配しているが、対応は進んでいない。災害時に利用者の「安否確認の方法」を「決めている」のは3名にとどまる。「電話が繋がらない場合は、要援護者の近くに住んでいる担当ヘルパーが必ず安否確認しに行くようになっている」、「地域ごとにサービス提供責任者がいる。災害発生したら、そのサービス提供責任者が電話をするなり直接、出向くなりすることになっている」、「ケアマネージャーの担当地域を決めケアマネージャーが自転車で行ける地域をもっているので、災害発生したらケアマネージャーがすぐに担当地域を自転車で回ることになっている」。

他方、決めていないが17名と、大半を占める。これらのケースでも、「徒歩や自転車で見に行く」が16名と実際の対応は変わらない。しかし、利用者の近くに住んでいることが多いヘルパーとは異なり、ケアマネージャーでは遠距離通勤者も少なくない。「しばらく様子を見る」(3名)や「電話を粘り強くかける」(3名)しかないとする回答者もいる。

また、これまで、「大地震への備えや災害時の対応について、介護サービスを利用して要援護者の方や家族の方と話し合ったり、アドバイスを提供したりしたこと」があるのも5名に留まる。

話し合っていない理由としては、「自分がよくわからない」5名、「きっかけがない」が8名、「その他」が7名となっている。「災害のことまで話し合う時間的な余裕がない」、「要援護者の普段の生活のことで手いっぱい、災害に備えるまでの頭は回らない」のが実態である。ただ、「まだ起きてないので、自分自身に危機感が薄い面がある」という部分も否定できない。

過去の災害時に特段の対応を行ったことは12名が「ない」とし、また「介護サービス利用者やその家族から、特段の問い合わせ、要望」などは全員が「ない」としている。また、区や住民防災組織が主催する、要援護者の支援を組み込んだ防災訓練に参加した人はおらず、「区や地域団体の主催する、要援護者の支援に関する防災研修会や説明会に参加し

た」のは「要援護者に事故があったり、緊急連絡の必要がある場合にはどうすればいいのか、災害が発生したら避難方法をどうすればいいかなどを、この事業所の代表者やヘルパーと一緒に参加して説明を受けた」1名にとどまる。

d) ケアプランへの位置づけ

これらの傾向は、ケアマネージャーが極めて多忙であり、規定外のしかも責任を持ってない緊急時の対応について積極的には取り組めないという実態を反映している。説明していない理由、訓練に参加していない理由に繰り返し指摘されていた。

表3 ケアプランへの義務づけに対する意見

| |
|--|
| <p>・ケアマネージャーの仕事としては荷が重すぎる。地域の中、例えば町内会でやるほうが良いと思うし、行政がもっと積極的に要援護者のことを把握しておくべきだ。なんでもかんでもケアマネージャーに把握させようということは良くない。日本のような地震多い国では、行政が主導し、地域の住民組織でやったほうが良い。</p> |
| <p>・義務付けられてプランを策定しても、実際の災害時にどこまで出来るかは分からない。また、災害時の安否確認、避難支援計画の策定までケアマネージャーに求めようとする人がいるのであれば、そのことに腹が立つ。義務付けることによってケアマネージャーに責任が派生してしまう。</p> |
| <p>・義務付けられないほうが良いが、ケアマネージャーは災害に関することは頭に入れておかなければならないとは感じている。</p> |
| <p>・ケアマネに義務付けるのではなく、地域の部分で積極的に動いたほうが現実的だ。民生委員や区や町会の人が必要者を把握しておくほうが良い。ケアマネがプランを立てても、災害後にヘルパーなどから、「ケアマネが災害対応について、きちんとしたプランを立てていなかったから」みたいなことを言われ、トラブルの原因になることもあり得る。</p> |
| <p>・ケアマネージャーが作成するプランと災害時の支援プランは別物だから、ケアマネージャーにそこまで義務付けるのは大変だ。</p> |
| <p>・現在、ケアプランは区に提出している。独居のサービス利用者のケアプランに支援プランが組み込まれていたら、区のほうでそのデータを入力し、いざとなったら対応してくれると思う。</p> |
| <p>・現在の支援ケアプラン策定も厳しくなっている。利用者1人1人の状態を詳しく盛り込んでいかなければならない。これに災害関連のプランまで盛り込むなら、居住状況、近所付き合いの有無、公的な支援対策を全部調べなければならない。ここまですることはケアマネージャーの範囲を超えている。現実には、ほとんどのケアマネージャーはこれを義務付けられても対応出来ないのではないかと。ケアマネージャーに災害対応までをオールマイティ的に求めても無理だ。ケアマネージャーに求める前に、要援護者の災害支援のための公的環境を整備してもらいたい。現状は何も整備されていない。</p> |
| <p>・現在のケアプラン自体だけでもけっこう内容が大変だったり、更新の事務処理が多すぎる。義務づけより、利用者とサービス提供者が普段のコミュニケーションで「何かあったらここに連絡して」ということをやっていくべきだが、あえてケアプランの書類にまで落とす必要性は感じない。</p> |
| <p>・独居要援護者と高齢者夫婦世帯の防災関連のプランをケアマネージャーが立てるほうが良いとは思いますが、ケアマネージャーにここまでのプランを要求したら膨大になってしまう。</p> |
| <p>・義務付けられたらケアマネージャーは困ってしまう。ケアプランと災害時のプランは別物ではないか。これはケアプランに義務付けるべきものではない。こういうことをケアマネージャーがすることをもっと想定出来ない。</p> |
| <p>・ケアマネージャーのケアプランはとて複雑化してきており、そのプランに要援護者の防災関連のプランをのせても意味がないものになりかねないという面がある。実効あるプランになるのかという不安がある。(わからない)</p> |
| <p>・実際の災害の発生のかたによって、どう支援すればいいのかが違ってくと思うので、プランの立て方が難しい。要援護者の支援プランがきちんとあれば、要援護者は安心するとは思いますが、どういうふうにプランを立てればいいかが、現時点では分からない。</p> |
| <p>・ケアプランに防災関連のプランを書くことは簡単だが、実行するのは難しいと思う。プラン通りに個人個人をみられるとは限らない。実際に出来ないことを無理に義務付けることはしないほうが良い。</p> |
| <p>・ケアマネージャーが現在しているプランは計り知れないくらい大きいものだ。そこに防災関連プランを義務付けられたら、今のケアマネージャーは誰もやらない。災害時の支援プランを立てるということは、災害支援の指導までしなければならないということだ。そのための研修なども必要になり、そこに時間もかけなければならない。そういうことをきちんと査定してくれるなら義務付けてもいいが、現行の金額のままなら、絶対にやらない。ケアマネージャーは、要援護者が、介護保険を包括的にスムーズに使え、生活出来るようにするためのものだ。そのケアマネージャーに、防災関連のプランを策定までしろということになると、かなり大規模なものになる。</p> |

・個々のケアマネジャーごとにプランを立てても意味がないので、行政で系統だてたものがあり、ケアマネジャー全員が同じ方法でプランを立てられるなら義務付けてもいい。

したがって、「要援護者の災害時支援ニーズの把握や災害時の安否確認、避難支援計画の策定をケアプラン（居宅介護サービス計画）の中で義務づけるべき」だという意見に対しては、「義務付けるべきだ」賛成派は3名に留まる。「義務付けたほうが良いが、すぐには難しい」という時期尚早派5名をあわせても過半数に届かない。「義務付けないほうが良い」が11名となっている。表3に示した自由記述からも伺えるように、負担増への反対に加えて、実効性への疑問が強く指摘されている。

実効性を考えれば、行政と地域が中心となるべきだと見ている。「区の防災部門」（8名）が中心となるべきという意見と、「住民防災組織（町会・自治会）」（6名）が多く、「区の福祉部門」（2名）や「ケアマネジャー」（2名）が主となるべきとする人は少ない。もし作るとしても、防災の専門知識や行政の防災計画を明確にすべきという課題指摘もあった。

e)情報共有

要援護者に関する情報を平常時から収集し、区の福祉・防災部局と共有することについては、全員が「共有したほうがよい」と回答している。

表4 情報共有への意見

| |
|--|
| ・共有する情報量、情報内容にもよるが、災害対応のための情報は共有したほうが良い。住宅状況、同居家族、要援護者の介護度などの情報は把握しておいたほうが良いと思う。 |
| ・独居または日中独居の要援護者には行政の手助けがもっと必要だ。地域に密着した行政の見守りがあることは大事なことで、共有したほうが良い。 |
| ・家族と離れた独居要援護者に関する情報（介護度などを）は共有したほうが良い。要援護者の資産に関わることで共有したほうが良いと思う。 |
| ・民生委員や要援護者の近所に住んでいる人はケアマネジャーの強い味方になる。ケアマネジャーだけでは補えないものがたくさんあるので情報は共有したほうが良い。 |
| ・個人情報問題もあるが、阪神淡路大震災のことを考えれば、区全体で共有しておいた方が良く感じている。 |
| ・必要性が高い人から登録していく制度があると新聞に載っていた。それを読み、自分なりに考えた結果、共有したほうが良いと思った。 |
| ・大地震が近い将来くると言われているので、利用者本人から承諾を得られれば共有したほうが良い。 |
| ・災害時対応のためには共有したほうが良い。 |
| ・本人が了解してくれたら共有したほうが良い。介護保険を受けている人は公的機関に住所などの情報は提供していると思うので、そういう人であれば問題はない。 |
| ・共有したほうがよいとは思いますが、個人情報問題もあり現状は難しい面もある。最近あったことだが、板橋区内で民生委員がやっている独居者に対する見守りネットというのがあり、要援護者に何かを届けたら、その家族から「怪しい物を届けたのではないかと電話がかかってきたらしい。また、サービス利用者の中でも、自分の情報を共有されることを拒否する人がいるかもしれない。独居者で、自分が1人暮らしであることを大勢の人に知られるのを怖がっている人もいる。その人は、以前、自分が1人暮らしであることを知られ、泥棒に入られた経験がある。 |
| ・防災を考慮するなら共有する必要があるが、個人情報に関してはきちんとした制限を設けたほうが良い。条件付きで共有したほうが良いということになる。 |
| ・いざ支援のために動こうとした時に、要援護者の状況を把握しておかないといけないから。例えば、どの人から先に支援に向かえばいいかを判断するためにも、要援護者の情報を普段から収集しておいたほうが良いと思う。 |
| ・共有したほうが良いが、要援護者およびその家族が同意した場合に限る。電話番号や必要な支援内容の情報までとなると、要援護者の疾病、障害状況、病名まで入れることになるので、希望された人に限ることになる。 |
| ・共有したほうが良いが、要援護者の個人情報なので、どこまでの情報なら共有していいかという契約の下で共有することであるならいいと思う。ただ、全部が全部の情報を知っているからといって、要援護者を必ず守れるとは言い切れない。サービス利用者個々に、共有してもらうために説明をしなければいけないが、その点は、どういうふうになるのか。その点が整えば防災の基本情報は共有したほうが良い。 |
| ・とくに独居要援護者は行政と連絡を取れるほうが良いので共有したほうが良い。 |

代表的な意見としては、表4に示したが、「阪神淡路大震災のことを考えれば、板橋区全体で共有しておいたほうが良い」、「どの人から先に支援に向かえばいいかを判断するためにも、要援護者の情報を普段から収集しておいたほうが良いと思う」、「地域に密着した行政の見守りがあることは大事なことなので、共有したほうが良い」などが見られた。都市部の高齢者では近所つきあいをしていない層も多く、とくに共同住宅ではこの傾向は強いという実態を踏まえてのことである。

しかし、プライバシー保護の観点から「個人情報に関してはきちんとした制限を設けたほうが良い」、「資産に関わること以外は共有したほうが良い」あるいは「要援護者の疾病、障害状況、病名まで入れることになるので、希望された人に限ることになる」など情報項目や対象者を限定すべきとの指摘も強い。

板橋区で2005年12月から始めた災害時用援護者登録制度を「知っていた」が9名、「知らなかった」が11名であった。残念ながら、福祉利用者向けの制度でありながら、現場に十分に浸透しているとは言えない。

しかし、この制度を担当しているサービス利用者に、登録するよう積極的に「勧めたい」が14名と、「勧めたくない」が0名と積極派が多い。「災害発生時に対して、しっかりとネットワークを地域に作る必要があると思う。その意味で要援護者に対する最低限の情報は共有したほうが良いと思っているので、登録を勧めたい」といった意見である。他方、「わからない」と保留した人も6名いたが、必要性を認めていないというよりも、「登録する、しないの判断はサービス利用者に任せたほうが良い」といった利用者の当事者判断を優先する立場から勧めることには限度があるといった意見、あるいは「個人情報保守がきちんと行なわれるということが確認出来ない、なんとも答えられない」といった個人情報の保護面への懸念などからである。

なかでも、独居高齢者や認知症の人に対して登録を勧めたいというケアマネージャーが多い。「災害時に家族が対応してくれる要援護者の場合は勧めないが、独居要援護者には勧めたいと思う」、「独居要援護者や家族が近くにいない高齢者夫婦世帯が多いので、個人的には勧めたいと思う。こういうケースの人は閉じこもりがちになり、ほとんど外出しない」などに典型的に見られる。ただ、「登録の必要性をケアマネージャーだけで説明して納得してもらうのは困難かもしれない。個人情報にうるさくなっているのので区や警察、消防からもきちんと説明してもらいたい」という心配も指摘されている。

f) 避難生活への配慮事項

大地震発生時に、災害時の地域ケア拠点として、要援護者専用の避難所を設置することを「必要である」が16名と「必要でない」の4名を大きく上回っている。必要ではないとして回答者も、その理由として分けて収容すれば、一般の人の力を借りられなくなるからという理由が強い。

避難所に必要な設備、人員、サービスとしては、表5にあげたように、医療体制の充実を指摘する意見が強い。健全者にも厳しい避難所生活では要援護者は体調を崩しやすく、命の危機にもつながりかねないからである。体調を維持する環境整備として、ベッド・トイレ、食事ならびにおむつ等を代えられる場所などを多くのケアマネージャーが基本的機能として上げている。

表5 専用避難所に必要な機能

| |
|---|
| ・ベッド、ポータブルトイレ、お風呂、車椅子。介護能力をもった人によるサービス。 |
| ・ベッドがあり医療対応が出来ること。そのためには医者、看護師が必要だ。その他、食事を作ってくれる人や不安を取り除くための精神的なケアをしてくれる人。要援護者は温度差に敏感なので、冷暖房設備がきちんと整っていることも大事だ。 |
| ・独力で座位が出来ない寝たきりの要援護者のためにベッドを置いた専用避難所が必要だ。そういう要援護者の食事支援、オムツ替えなどのために、ヘルパーが入れるようになっていることも必要だ。 |
| ・費用のことを考えなければ、要援護者専用避難施設を造ってもらえるのは理想だ。しかし、要援護者専用施設を災害発生前から準備しておくことは費用もかかり難いだろう。阪神淡路大震災などを振り返ってみると、ボランティアの横のつながりがとても役立っていると思うので、そういうボランティアを常日頃から確保しておくほうが現実的だ。専用避難所は体育館でもいいから、そこでボランティアの方に要援護者を支援してもらおう。 |
| ・体育館のような避難所ではなく、要介護度別に分けて収容出来る施設であり、医療従事者も必要。風邪などの感染が一番怖いので、病気によって収容する部屋が区切られるほうがいい。 |
| ・看護師、医師などによる医療系のサービスが必要だ。既存の公的施設(学校、集会場)に医療設備を備えておけばいい。 |
| ・理想は衣食住が足りていることだ。ベッド、トイレ、浴室が整備され、医者、看護師、臨床心理士、栄養士が揃っていること。でも、これは理想だから、どれだけ理想に近づけるか。少しでも理想に近づいてもらいたい。 |
| ・この事業所は居宅介護支援とデイサービスを行なっている。だから、この施設自体を緊急避難所的に使うことになっている。この事業所の耐震構造は強いし、非常用の水も備蓄している。全事業所がこのような対応が出来るようになる方がいい。 |
| ・看護師、ヘルパーなど、要援護者の身体状況のチェック出来る人がいないと対応は難しい。 |
| ・環境が変わると認知症がある人は戸惑ったりするので、ヘルパーがいて日常と同じような支援をしてくれること。精神的なケアも必要になってくると思う。 |
| ・その他、オムツ交換をしなければならない要援護者もいるので、プライバシーが確保されることも必要。オムツの匂いで他の避難者に迷惑をかけることを気にする要援護者もいると思う。 |
| ・ベッドとトイレがあり、きちんと食事が支給されること。 |
| ・要援護者がすぐに横になれる場所であればならない。そこに医者、看護師がいるなど医療対応はもちろん必要だ。その他、要援護者に必要なサービスは限りなくあるだろう。 |
| ・要介護度が高い人は普段からベッドを使っている人が多いので、避難所でもベッドが必要だ。その他、排泄関連でオムツ、ポータブルトイレや車椅子など障害者向けの機器も必要だ。食事に関しては固いものが食べられない人が多いので、高齢者向けの食事が提供出来ること。 |
| ・吸引機、酸素ボンベ、オムツが必要。寝たきりの人には固くないベッドが必需品だ。 |
| ・現在の介護保険施設の小規模型レベルのものができればいい。小学校区、中学校区に一つくらい割合でそういうものを造っておいたほうがいい。大規模になると要援護者はパニックを起こすので、小規模(30人以下の範囲)のものを造っておく。車椅子が通れる幅があり、トイレも車椅子が使える、介護ベッドがきちんとあること。いざとなったら介護者はなんとかできるので、とにかく要援護者を収容出来る場所が大事だ。 |
| ・暖房がきいていて、水や紙オムツの備蓄が豊富なこと。紙オムツの処理がきちんと出来て衛生的であること。 |

g)災害時要援護者対策への意見

最後に、自由記述から災害時要援護者対策についてのケアマネージャーの意見を紹介しておこう。

安否確認については、表6に示したように、電話輻輳への対応を求める声が強い。ケアマネージャーは、多くの利用者を抱え、都市部では必ずしも利用者の近くに自宅があるわけではない。このため、直接に訪問し安否確認をすることは難しい。電話に頼らざるを得ないが、災害時には電話は通じないためである。現実的なシステムとして、地域や消防団の活用といった人的ネットワークが上げられている。また、「要援護者が簡単な操作で自分の安否を区などに知らせられるような通信システム」や「災害発生専用の回路がすぐ構築出来るようにしておくことは出来ないものか」といった通信システムへの要望もある。

表6 安否確認について

| |
|--|
| <p>・個人情報制限されているので町内会でも住民リストが作れないということだが、そこをクリアして安否確認が出来るようなリストが作れるようになればいい。そのリストをみて、ケアマネージャーがどこに連絡すれば利用者の安否確認早く出来るかということが分かるようになればいい。</p> |
| <p>・現在はヘルパーが行って安否確認をしなければならないが、要援護者が簡単な操作で自分の安否を区などに知らせられるような通信システムがあればいい。</p> |
| <p>・過去の災害発生をみても、電話は必ず混乱している。この点をなんとか回避出来るようにしておかなければならない。いつも大騒ぎになるのにまったく改善されていない。災害発生専用の回路がすぐ構築出来るようにしておくことは出来ないのか。ケアマネージャー、ヘルパーは全員携帯電話で相互確認する。携帯電話が繋がらないと、手足をもがれたようなもので動きが取れなくなる。</p> |
| <p>・日常業務で安否確認を行なっているが、災害時もそれと同じように安否確認をするしかない。ただ、安否確認をする上での情報が入ってくるかどうか心配だ。電話は不通になっているだろうし、道路も危険な状態になっているだろうから、結局は、徒歩でサービス利用者の家を回るしかないだろう。</p> |
| <p>・ケアマネの方だけでは難しい部分があるので、町会、近隣の人の協力が必要だ。団地の住民同士で、「もし、何かあったら安否確認に来てね」とお互いに依頼し合っている人がいるが、そういう協力があることが一番いいと思う。これが身近で一番いい方法だ。何か災害発生したら、とにかく元気な人が安否確認をして回り、危険な人がいれば町会の人にスムーズに伝えるようなルートをつくって欲しい。</p> |
| <p>・独居者に対し電話連絡出来る体制があればいい。そのためには地域ごとに災害時支援ネットワークがつけられていけばいい。行政の防災課、自治会と連絡を取れるようにしておきたい。区の防災部門がネットワークの中心になって地域の自治会が参加していれば連絡がとれる。</p> |
| <p>・サービス利用者の中には家族と付き合いたくないから独居しているという人もいる。そういう利用者個々の要望に合わせた連絡方法を構築してもらいたい。知らせて欲しくない家族に知らされることで、利用者が生きがいをなくしてしまうこともある。80年、90年も生きてきた利用者に対する思いやりをもち、利用者が介入して欲しくない点には触れないようにしてもらいたい。</p> |
| <p>・安否確認は電話では出来なくなると思うので、他の方法を考えてもらいたい。要援護者の避難先をケアマネージャーが確認するのに、現在はどこに連絡していいかわからない。それに関して中心となる公的な相談機関をつくっておいてもらいたい。</p> |
| <p>・いつ災害が起きたかで変わってくる。ケアマネージャーの業務中に発生すれば、すぐに安否確認は出来るが、夜中に発生すれば事業所に来る交通手段がなくなる。</p> |
| <p>・災害時だけでなく、日常でもヘルパーを利用している要援護者がいるので、ヘルパーから常に安否情報を提供してもらおうようにしておくほうがいい。</p> |
| <p>・地元、近所、消防団とのネットワークが構築されていないと難しい。このネットワークがもう少し使えるようになってほしい。</p> |
| <p>・担当しているサービス利用者の緊急連絡表を作っているのですが、電話が繋がれば安否確認は可能だが、電話が繋がらないと困ってしまう。私は板橋区に住んでいないので、災害が発生したら、この事業所まで来るのはとても大変なので、自分で安否確認のために要援護者のお宅を見回すことは難しい。</p> |
| <p>・災害発生したら道路がどうなっているか想像出来ないし、サービス利用者もケアマネージャーに連絡しようと思わないのではないかと。この点については思い浮かばない。結局は、ケアマネージャーが少しずつ歩いて確認するしか方法はないのではないかと。</p> |
| <p>板橋区には、週に1回定期的な連絡をしてくれるシステムがある。しかし、それを依頼していない要援護者がけっこういる。安否確認のために、「お元氣コール」をもっと普及させるようにしてもらいたい。</p> |
| <p>・電話が通じなくなりやすいので、事前に連絡が取れやすくなるような対応をしておいてもらいたい。安否確認は電話で確認が取れることが一番望ましい。</p> |
| <p>・かなり広い地域にわたるサービス利用者を担当している。地域によって災害状況が異なると思うので、各地域の中心(例えば民生委員)になる人が安否確認のネットワークをつくっておいてくれて、発生時にケアマネージャーと連絡が取れるようになってほしい。</p> |
| <p>・利用者には色々なサービス事業者が入っているが、各事業者はケアマネージャーの指示を待っている。そういう意味ではケアマネージャーに負担が集中してしまう。色々な事業者と民生委員、隣人などがチームを組んで有効に機能させるべきではないか。1人の要援護者を色々な関係者がサポートしているケースが多いので、それらの人たちが有機的に結びつけばいいと思う。</p> |
| <p>・まず、安否確認をしなければならないのは当然で、それはケアマネージャーがやるだろう。</p> |
| <p>・早めに安否確認が出来るシステムが必要だと思う。行政のほうで何か考えておいてもらいたい。</p> |

避難については、避難所を明確に決めておく必要をあげる意見が多い。支援開始を円滑に開始できるからである。それとともにやはり、実効的な避難支援体制を望む声が強^い。都市部らしく、エレベーターが使えなくなる高層階居住者への懸念が強^い。具体的には、隣近所や町内会、警察・消防など多様な層からなるネットワーク作りである。

表7 避難に関する意見

| |
|--|
| <p>・地域の避難拠点、備蓄基地、一時的な救護対応が可能な場所などがどこかをはっきり分かるようにしておいてもらえば、サービス利用者もその家族もそれを頼りにして避難することが出来る。</p> |
| <p>・避難先をもう少しはっきりさせたほうがいい。「学校、公園に逃げてください」だけではなく、この地区の要援護者は「どこそこが避難所」と明確にしておいてもらえるといい。そうならればヘルパーなどの介護者も迷わずそこに駆けつけられる。避難してみたら、「ここはあなた方の避難所ではありませんから、他所に行ってくれ」と言われたりするのは困る。</p> |
| <p>・ハザードマップを作っておいてもらいたい。水害などは事前予想出来るが、地震などは突発的に発生する。その際の避難経路、集合場所などのハザードマップがあればいい。</p> |
| <p>・50人のサービス利用者がいるが、ケアマネジャーが避難誘導に全部の家を回るのは出来ないと思う。現在、隣近所10軒一組で町内会費を集めるようにしているので、その10軒は横の連絡が取れている。その10軒の中に要援護者がいれば、その10軒が協力して10軒全部の人が一緒に避難出来るようにしておくシステムが大事だ。</p> |
| <p>・要援護者は自分で避難するかどうか判断は出来ないで、誰がその要援護者を避難誘導するかを地域で決めておいてもらいたい。</p> |
| <p>・災害時の避難場所を普段から周知徹底し、災害発生すれば、その避難所にボランティアがいつでも参加してくれるようになってもらいたい。</p> |
| <p>・避難対策までは考えつかないが、利用者と話をした時に、高齢者夫婦で「大震災が来たら、夫婦2人でこの家で死ぬのが一番いいので避難させないでくれ」と言う人もいる。もう、達観しているのだ。そういう人を無理やり避難させることが果たしていいことなのかどうかと思うこともあるので、この問いには答えられない。</p> |
| <p>・避難場所、避難通路などを事前にサービス利用者にも徹底して知らせておいてもらいたい。要援護者の状態によって、どこに避難すればいいのか、どこに相談すれば迅速に対応してもらえるのかという体制をすぐにつくってもらいたい。ケアマネジャーが区に問い合わせても、いつもたらい回しにされてしまうので、災害発生前から相談機関をつくっておいて、責任もって対応してもらえるようになればいい。</p> |
| <p>・この施設を拠点にして可能な限り対応する。または、地域の避難所に連れて行けるなら、そちらに行っていたらいい。そのあたりの割り振りの手順を考えておく必要がある。</p> |
| <p>・自力避難可能な要援護者と自力避難が不可能な要援護者によって支援の仕方は異なってくるので、普段から地元町内会との連携をよくしておかなければならない。日常的に、「この要援護者は1人暮らしなので何かあったらお願いします」ということをケアマネや行政担当者から、身近な地元の人にお願ひしておくしかない。ただし、団地などの居住者は高齢者が多いので、なかなか対応しきれないだろう。エレベータも利用出来なくなると寝たきりの要援護者は階段を使って下ろすしかなく、支援可能な人が身近にいないので、とても大変な事態になることが予想される。</p> |
| <p>・地域の住民組織、消防団が支援してくれるような体制になっていけばいいが、その人たちの避難が優先されるかもしれない。要援護者の介護度合いに応じて避難先が分かるようになっていけばいい。</p> |
| <p>・1人で避難所に行くのが難しい要援護者がいるので、見守りネットみたいなものを活用して、消防署や警察署、民生委員さんに頼んで避難所まで誘導してもらえるようになっていけばいい。近隣同士で助け合えば一番いいのだが、近所づきあいが薄いので、近所の人が身近に独居要援護者がいるということを知らないケースも多い。</p> |
| <p>・ケアマネジャーも被災者なので、まず、自分の避難対応を考えなければならない。</p> |
| <p>・避難所になっているのは学校が多いが、その避難所自体が大地震に耐えられるのかどうかの心配がある。日頃から避難先に指定されている場所の安全確認をしておいてもらいたい。</p> |
| <p>・区で支給される緊急避難物資が入った袋があるが、それを区から積極的に配布してもらい、定期的に交換をしておいてもらいたい。</p> |
| <p>・普段、車椅子を使っているサービス利用者は、階段や崖をおりて避難することが出来ないで、担架やストレッチャーを用意しておいてもらいたい。</p> |
| <p>・例えば、家族と同居していても、その家族の方で要援護者をどこまで避難させられるか分からないという問題がある。このインタビューを受け、災害発生すれば、要援護者以外の人たちも被災者になるから、ケアマネジャーとして、要援護者の避難などについて日頃から考えておくべきだと実感した。</p> |
| <p>・避難経路に関しては普段から話しているが、いざとなつて、要援護者がどこまで行けるかが不安だ。要援護者の中には、「そうならこのまま家で死んだほうがいい」という気持ちの人もある。「自分が逃げて足手まといになるだろう」と感じている要援護者もいる。そういうことを聞くと、何かあったら要援護者のもとにすぐに駆けつけてくれる隣組のようなシステムができるといいと思う。</p> |
| <p>・集合住宅の上層階に住んでいる要援護者は、歩ける人でもエレベータが止まったら避難出来ない。もし、災害発生後に要援護者専用避難所ができるなら、避難出来そうにない要援護者は、その避難所ができるまでは下手に避難しないで自宅待機していたほうがむしろ安全なのではないかと思うので、そういう指導をしておいてもらうことも必要だ。</p> |

避難生活については、長期にわたることへの懸念も合わせて、医療体制の充実をあげる人が多い。それも環境変化への懸念から、同じ医療でも精神面でのサポートが指摘されて

いる点が注目される。「認知症がある人が、普通の避難所に行ったり、オムツや人工肛門を使っている人が一般被災者と同じような避難所に入ったらどうになってしまうのだろうか」という不安がある。関わっている人しか分からないような問題をかかえている要援護者がいる」という指摘に見られるように、気兼ねをなくす接し方や個々の身体的・心理的特性への配慮も、この精神面への配慮と通じるものがある。

生活施設や環境面でも、トイレやオムツ、ベッド、食事、段差など具体的な指摘も多い。

表 8-a 避難生活について（その 1）

| |
|--|
| <p>・食料以外に、災害時に備えたオムツなどを用意しておくべきだ。要援護者にとっては排泄が一番大きな問題になる。トイレに行く順路に少しでも段差でもあれば行けなくなる。また、人工肛門を使っている要援護者もいるので、そこまで想定した対応を考えておいてもらいたい。一番大事なのは水の有無で、次に排泄面が大事だ。水は比較的対応出来るだろうが、排泄関連の対応はなかなか出来ない。要援護者の排泄物がきれいに始末されないと他の避難者から嫌がられる。そうなると要援護者が避難所にいつらくなってしまう。</p> |
| <p>・要援護者が避難した先に、ベッドや要援護者のための食料が備蓄してあることが必要だ。</p> |
| <p>・食料、備蓄ができていないので、出来るだけ備蓄しておいてもらいたい。 ・災害発生後の避難生活が長すぎる。これでは要援護者はストレスがたまるし、介護する側も体調をくずしやすい。この点の行政側の対応が遅すぎる。せいぜい、3日から1週間くらいで避難生活から次の生活に移れるような対応するべきだ。何ヶ月も避難生活をさせることは良くない。ただ、避難させれば良いというものではない。</p> |
| <p>・疾病がある要援護者は優先的に病院に入り、ドクターの診断を受け、入院しなければならない人は入院する。入院の必要がない人には避難所に戻ってもらう。避難所にもドクター、ナースがいて、毎日、例えば、血圧を測ってもらったりして、常に体調チェックしてもらえ避難生活をしてもらいたい。また、ボランティアの力も借りられるようにしてもらいたい。今までの大地震の経験を活用し、手厚いサービスがある避難生活を送ってもらえるようにしてもらいたい。</p> |
| <p>・新潟震災でもあったらしいが、同じ避難所でも、「端がいい」、「真ん中がいい」などの要望が出る。避難所内の音に耐えられなくなり、車上生活をしたら、それが原因で亡くなった被災者もいた。災害が発生すればいたしかたないのだけれど、避難生活でも少しはプライバシーが確保出来るような環境になっていければいい。</p> |
| <p>・災害時のことまではケアマネージャーの仕事の範囲外だと思っているので、ほとんど考えていなかった。隣近所の人や町内会の人と普段からネットワークを構築していなければ、自力避難出来ない要援護者の安否確認、避難誘導、避難生活のことまでサポート出来ない。行政のほうで、災害時にはこうする、というモデルを示しておいてもらいたい。</p> |
| <p>・新潟、阪神淡路の避難生活をテレビで見たが、高齢者や要援護者は孤独だと思った。環境が違った場所での生活に適応するのは高齢者には難しい。だから、医療、精神の両面でケアしてもらいたい。前向きな性格の人はいいが、内向的な人は孤独感に陥りやすい。そのためには、孤独感でさいなまれている高齢避難者、要援護者の心を和らげる技術を身につけた人を養成しておいてもらいたい。高齢者、要援護者は誰かに話を聞いてもらいたいものだ。ただ収容するだけでなく、精神的なケアが出来る体制になってなければならない。また、「……をしてあげる」という感覚で高齢者、要援護者に接しないでもらいたい。ボランティアの人で「……してあげる」という感覚の人がいるが、そういう感覚にはものすごく敏感になってしまう。負担感を与えない接し方が出来る人を養成しておいてもらいたい。</p> |
| <p>・なによりも水分が充分あるようにしてもらいたい。脱水状態になったり風邪をひいて肺炎になりやすいという高齢者特有の特徴があるので、そういうことにきちんと対応してもらえるかどうか心配だ。 ・寝たきりの要援護者、自力歩行出来る要援護者など、要援護者の状態に合わせて対応してもらえる避難所がどこにあるか事前に分かるようにしてもらいたい。そして、災害発生後の避難生活に関していつでも相談にのってもらえる板橋区の窓口をつくっておいてもらいたい。</p> |
| <p>・ヘルパーを避難所に連れて行くことは現行では出来ないもので、避難生活をどうすればいいのかは想像を絶するものがある。自分が抱えているサービス利用者については、出来るだけ早く、利用者がどこに避難所に行っているかを確認し、町内会組織や自治体と連携してケアをしていただくしかない。入院が必要な人には、救急で病院に行っていたらいい。</p> |
| <p>・災害発生して、体育館に避難して布団で寝ている映像をみるが、認知症がなければ一時的にはパニックになって落ち着けば大丈夫だ。しかし、認知症の要援護者は環境変化についていけないので、そういう要援護者は緊急に施設で預かる必要が出てくると思う。その対応を考えておいてもらいたい。</p> |
| <p>・どのような場所に避難させられるかが重要だ。避難した先によって要援護者への対応が変わってくると思われるので、どこに避難しても均一な対応がしてもらえるようになって欲しい。 ・認知症がある人が、普通の避難所に行ったり、オムツや人工肛門を使っている人が一般被災者と同じような避難所に入ったらどうになってしまうのだろうかという不安がある。関わっている人しか分からないような問題をかかえている要援護者がいるので、その点についてどういう対応をしてもらえるのだろうかという不安がある。</p> |

表 8-b 避難生活について (その 2)

| |
|---|
| <p>・プライバシーが守られるような区画があり、日常のヘルパーと同じ支援をしてくれる人がいることが必要だ。紙オムツをしている人が、濡れっぱなしにしていれば色々なトラブルが起きてくる。ジヨクソウができたり、病気に結びついてくるだろう。</p> <p>・認知症の人で、見た目が元気だと、他の人は認知症かどうか分かりづらいので、そういう人が1人で避難所に置かれると戸惑ってしまうだろう。避難所にヘルパーがいれば、食事の世話をしてもらえる。認知症は水分を摂取することも忘れてしまうので、すぐに脱水症状を起こす可能性があるから、そういったことまでケアしてもらえるような避難生活であればいいと思う。</p> |
| <p>・避難所で介護サービスが出来るのかどうか…。防災の中に介護サービスも組み込まなければならないが、どういうサービスをすればいいのかをケアマネージャーに示してもらいたい。</p> |
| <p>・災害発生すると、水や食料が他所から送られてくるが、避難所に備蓄出来るものは置いておく必要があるのではないかと。他所から送られてくるまで何も無いという状態が起らないようにしておくべきだ。</p> <p>・要援護者は体の状態が変わりやすいので、介護支援者だけでなく、医療面の支援をしてくれる人も必要だ。</p> |
| <p>・区で要援護者と支援者を募集し、大災害発生後の避難生活を疑似体験してもらうようにすればいい。疑似体験した人が、各地区の人にその経験から得たことを伝えていくようにしておけば、実際に発生した時の対応がしやすくなる。</p> |
| <p>・健常者のサポートが必要になる。災害発生後は往々にして近隣の人に頼るようになるが、被害に遭わなかった遠方居住者で、要援護者のサポートをしてくれるリストを作成しておくことも必要だ。被害に遭った要援護者は極力災害地から離して生活出来るようになればいいかもしれない。住み慣れた地域でも、地震で壊れてしまい、変わりはててしまったり、そこは慣れた地域ではなくなってしまうので、遠方でサポートしてくれる人のリストが必要だと思う。</p> |
| <p>・要援護者は避難所よりは病院に入りたと思うだろう。だから、看護師、医者がどこまで要援護者一人一人をサポート出来るかが大事だ。そのサポートによって、要援護者が体調を維持して避難所で暮らせるのか、もっと症状がひどくなって病院に移さなければならなくなるか分かれる。普段、要援護者は、薬を処方どおりのめるように、のむ日時やのむ薬を記入したカレンダーを使っている。災害発生により、そのカレンダーがなくなったら困ってしまうから、そういうことへの対応も考えておかなければならない。</p> |
| <p>・事業者としては、避難した要援護者が、出来るだけ早く元の生活に戻れるためのサービスが提供出来るかどうかを考えている。要援護者を早く元に戻してあげることが最重要なので、その辺りのことを行政がきちんと順序だてて災害プランを作成してもらいたい。</p> |
| <p>・避難生活に入ると健常者でも病気になってしまうことが考えられる。動けない要援護者はわがままな人が多いので、多少なりともプライバシーが守れる造りになっていたらいいと思う。介護される人の中には、介護者に対して憎たらしい態度しかしらない人もいるので、要援護者の避難生活は壮絶な感じになると想像され、なかなかいい対応策が浮かんでこない。</p> |

h) システム構築に向けて

災害時要援護者問題が近年クローズアップされてきた背景には、高齢化社会の到来やコミュニティの弱体化がある。それとともに、阪神・淡路大震災で注目され、2004年の相次ぐ水害での被災事例に社会問題化したことも大きい。それ以上に、福祉サービスの定着に伴い、災害時においても人権が問われる社会的な成熟がある。だからこそ、それまでは問題の所在は分かっていたいながらも、「災害時だから」という言い訳が通用しなくなったのである。

しかし、災害時要援護者対策は画一的であるがゆえに効率的である対策では解決できない。行政あるいは介護保険関係者など、いずれひとつの主体で解決できるものでもない。多くの層から少しずつでも集めていくしかない。問題は、多くの主体を組み合わせ、個々の災害時要援護者に合ったプランニングを進める主体の形成にある。残念ながら行政の防災セクションにはそのノウハウも知識もない。それが、災害時要援護者対策の具体化を妨げてきていた大きな障壁である。

今回のケアマネージャーに対する面接調査からわかるように、専門知識も現場の実態も知っており、弱者へのマインドも持つケアマネージャーの存在は大きい。しかし、その限界も幾つか明らかにすることができた。最大の課題は、ケアマネージャーは日常業務で手一杯であり、明らかに現状では災害時対応まで手が回らないという実態である。しかも、担当する利用者は多く、都市部では遠くに住んでいることも多い。一方、ヘルパーは、利

ユーザーの居宅と地理的にも近く、1人あたりの担当者数もケアマネージャーと比べて少ない。しかしながら、現制度下ではヘルパーは自己判断でサービスを行うことはできず、ケアマネージャーの指示に従うことが原則となっている。それだけに、ケアマネージャーに災害時の介護プランを強制する、あるいは介護保険制度のもとで災害時要援護者対策を稼働させることには、消極的な意見が強い。むしろ、強い抵抗感があるといってもよい。

この現制度下での矛盾を放置したままでシステムを推し進めるには限界がある。その一方で、災害が実際に発生すると放置はできないし、批判の矛先が行政のみならず介護保険関連者にも向きかねない。矛盾を少しでも軽減する必要がある。

今回の面接調査を通して浮かび上がったもうひとつの知見は、「考えたことがなかった」という実態であり、「行政の防災計画が伝わっていない」という実態である。防災と福祉の距離は遠い。抽象的レベルでの拒否感や使命感が見られる。それぞれの主体が、何ができて、なにができないか具体的な議論が求められる。繰り返すが、災害時要援護者対策に効率的な画一的な対策は存在しない。ひとつの主体で解決可能な実態にない。抽象論レベルで議論は、責任の押し付け合いになりかねない。

確実にケアマネージャー等介護保険関係者が持つ専門的かつ実態に則した知識や資源は災害時要援護者対策の具体化に不可欠である。しかし、現行制度下でただちにすべてを委ねるには前述したような制約がある。まずは、防災に関する専門知識と資源とを持つ防災部局と、福祉に関する専門知識と資源とを持つ福祉部局が議論のテーブルに付く必要がある。そのもとで地域の方やボランティアの力も含めて、種々の主体を組織化する枠組みを地域事情に則して構築することから始めるべきであろう。

(田中 淳)

4) 板橋区消防団面接調査の結果

要援護者の情報を地域で共有し、活用するための実施主体として、まず考えられるのが、消防団である。消防団は、地域住民のボランティアな活動であるが、その一方で準公務員の扱いを受け、守秘義務も負っているために、要援護者の情報共有にも適していると考えられる。

本研究では、板橋区の板橋消防署の管轄で活動する板橋消防団(第1分団～第8分団)の幹部に面接調査を行い、災害時の要援護者対策における消防団の可能性や問題点を探った(板橋区にはもう一つ志村消防署管内の志村消防団がある)。面接を行ったのは20名である。回答者は、男性が16名、女性が4名で、年齢は45歳から70歳、うち14名が60歳以上であった。

a) 要援護者の情報共有について

要援護者の情報を平常時から区の福祉部局と防災部局が共有することについて、賛否をたずねたところ、20人中19人とほとんどの人が賛成していた。

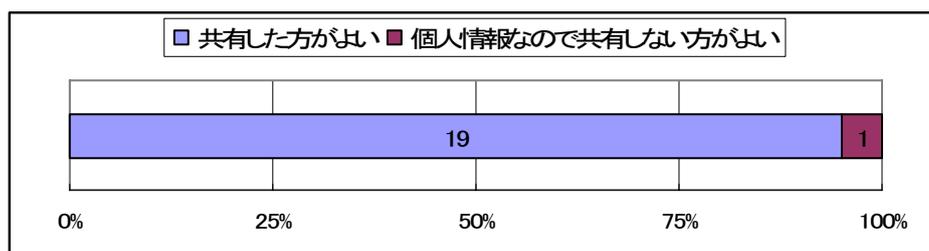


図 2 5 福祉部局と防災部局の情報共有について

情報共有に対する意見としては、次のようにさまざまな意見があった。すなわち、情報は共有すべきだが、個人情報の問題にためらいを感じているとか、消防団・町会・民生委員が人的に重なり合っている点、また福祉部局の「見守り」制度との連携可能性の指摘などが注目される。なお1つの分団では、既に要援護者に関する町会の資料を持っているという。

<意見>

①情報共有すべき

- ・正しい情報を得ていないと、体が不自由で自主避難出来ない人を救いに行けない。
- ・個人情報の問題はあるが、地域にどのくらい要援護者がいるかを把握しておいたほうがいい。

②個人情報の問題がある

・私は町内会の役員もしており、町会長から「要援護者の申し出をして欲しい」と言われたが、半面、「個人情報の関係で、どこの誰が要援護者かは、みんなには知らせられない」とも言われた。それなら、どこの誰が要援護者かは消防団には分からない。災害発生時には1人暮らしの高齢者の所にすぐに消防団がかけつけられるようにしたほうがいいと思っているので、共有したほうがいいのだが、これは難しい問題である。

③民生委員、町会、消防団の連携が必要

- ・地元の消防団と町会の役員とは綿密な関係をもっている。町会の役員で民生委員の人は要援護者を知っているので、それと消防団が連携して一緒に動くのが一番だ。共有したほうが連携的に良くなる。
- ・私は民生委員もしており、1人暮らしのお年寄りの見守り調査をしている。そこで得た情報が、消防団とのネットワークでつながっていないと、なにも役立たないので共有したほうがいい。

④他登録制度との連携の必要性

・板橋区には「見守り」というものがある。1人暮らしの高齢者と、その家族にも承認をいただいて、名前と住所を届けてもらう制度だ。しかし、個人情報保護の関係で我々の所まではなかなかその情報は来ない。私はたまたま民生委員をやっているの、近所に要援護者が何処にいるかは分かる。しかし、それはあくまでも民生委員として持っている情報で消防団には出せない。

<参考>

◎ひとり暮らし高齢者見守りネットワーク事業のご案内 ～登録者募集～

地域のいろいろな方々の支えあいや声かけを通じてひとり暮らしの高齢者を見守っていく「ひとり暮らし高齢者見守りネットワーク事業」を実施しています。

▽内容＝●町会・自治会、老人クラブ、社会福祉協議会、介護事業者などによる声かけや見守り●民生委員・在宅介護支援センター(4月1日からは地域包括支援センター)・行政などによる声かけ・見守り・訪問相談など

▽対象＝区内在住で満70歳以上のひとり暮らしの方 ※登録が必要になります。

▽登録方法＝地域担当の民生委員を通じて新規に登録するための書類を提出してください。 ※民生委員が敬老入浴証をお届けする際に対象の方にご案内します。 ※既に登録している方は、再度登録する必要はありません。登録している方で、登録の取り消しを希望される方は、地域担当の民生委員を通じて登録取消の書類を提出してください。

▽問＝おとしより保健福祉センター相談支援係 TEL5970-1111

板橋区おとしより保健福祉センター ホームページより

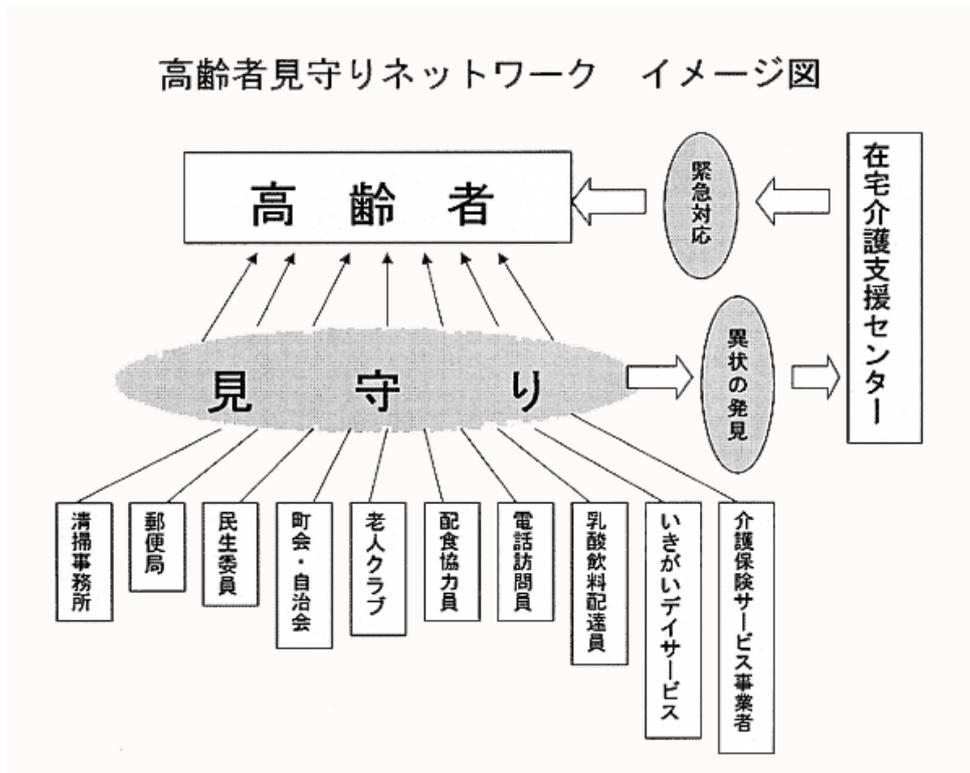


図 2 6 練馬区の高齢者見守りネットワーク概念図

次に板橋区では 2005 年 12 月からはじまった「災害時要援護者登録制度」について知っているかをたずねた。その結果、20 人中 13 人と半数以上の消防団幹部が知っていた。

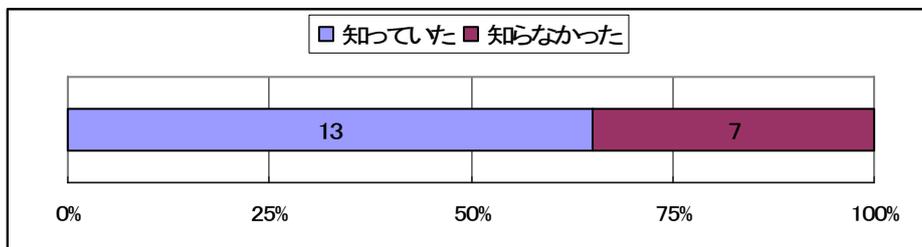


図 2 7 「災害時要援護者登録制度」を知っているか

この制度について、登録するように勧めたいかをたずねたところ、15 人は勧めたいとしたが、わからないと言う人が 5 人いた。

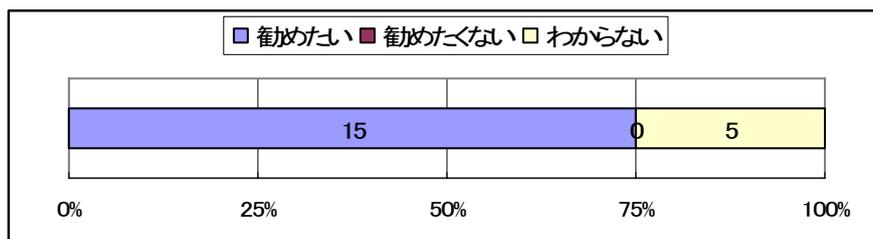


図 2 8 登録を勧めるか

そしてこの登録制度への意見としては次のようなものがあった。

<意見>

①登録制度は必要

・各分団とも、持ち地域の要援護者の情報を把握していないので、個人情報の問題はあるが勧めたいと思っている。現状把握しておくことは重要だ。

・1人暮らしの高齢者や障害者の普段の状況を把握したい。どこにどんな人がいるのかを知りたい。1人暮らしでアパートに住んでいる高齢者のことは現在ではまだよく分かっていない。古いアパートに1人で住んでいる高齢者はけっこういるので、そのあたりの情報を把握しておけば、災害時の生存確認もしやすくなる。

②登録制度は火災時にも役立つのでは

・お年寄りで体の不自由な人は動けないから、災害発生時に、自分の時間が空けば、そういう人への援護に回りたい。火災発生時に亡くなるのは高齢者が多いので登録制度は必要。要援護者のことを消防団などが把握しておくことは必要だと思う。

③登録拒否の高齢者が多いのではないか

・高齢者は自分のことを知られたくないという人が多い。
・登録を勧めるためには色々な問題があり、それがクリアされないと積極的には勧められないのではないか。要援護者の中には最初から援護を拒否する人もいるだろうから、そういう点がクリアされていないと積極的には勧められない。役所と要援護者がまず話し合いをして、お互いの気持ちが通じていないといけない。今は、分からないとしか答えようがない。

④登録制度の実効性に不安あり

近所の人のことなら分かるが、離れた所の要援護者は登録していなければ消防団員が行っても分からない場合もある。区がどういう考えでこの制度をやりだしたかが分からないので、いいとか悪いとかはっきり言えない

⑤登録情報の悪用に不安あり

・勧めたいが難しい面もある。今、1人暮らしの高齢者が被害者になる詐欺事件がある。私が登録を勧めた人が、その結果、詐欺の被害を受けたりすると困る。現実に民生委員が高齢者を騙す事件を起こしている。勧めたいが難しい面があるとも感じている。年寄りは、優しい言葉かけをされると、その人に頼ってしまうので、要援護者登録システムはとて素晴らしいと思う。ただし、登録リストを悪用されないようにすることが肝心だ。

⑥勧誘の人的ネットワークがない

1,500世帯の中で町会に入っているのは800世帯くらいなので要援護者がどこにいるかは正確には分からない。医療園がすぐ近くにあり、最近越して来ている人が買って入っているみたいだが、いざとなったらどういう状況なのか分からない。勧めたいが、どこまで関われるかは分からない。

・私自身はここに住んでいるが知り合いがけっこう少ない。知り合いで誘える人がいれば誘うが誘いようがない。

b) 消防団と要援護者対策のかかわり方

意欲はあるが実行はこれから

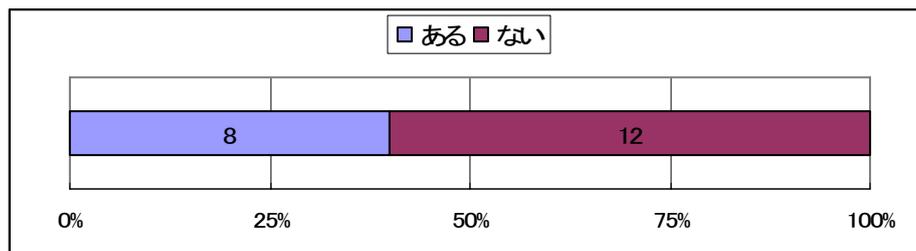


図 2 9 要援護者支援の防災訓練への参加経験

要援護者の支援を組み込んだ防災訓練への参加経験をたずねたところ、経験者は8人と半数に満たなかった。内容をたずねると、その多くは避難所までの誘導訓練の中に車椅子の人がいたという程度であった。

参加したことのない人に、そうした訓練への参加意欲を聞いたところ、一人を除いて全員が参加意欲を持っていた。消防団の要援護者対策は、意欲はあるがまだこれからというところであろう。

要援護者に対する研修会参加についての意見では積極的な意見が多かったが、負担が増すとして消極的な意見もあった。

<意見>

①これからは研修に参加して要援護者を助けたい

- ・私はヘルパーの資格もっており、介護的なことも出来るので、災害発生時に要援護者を助けてあげたい。

- ・そういう研修会などに参加しておかないと、要援護者の高齢者がどういうことを望んでいるかが把握出来ない。それを把握しておかないと、いざとなつて、どう対応していいかわからない。きちんと一から勉強しないといけないと思う。

- ・区でやっているものなら必要なことだと思う。災害発生時に実際に何が出来るかわからないが、全く知識も経験もなく、何もやったことがないよりは、研修会でもやっておいたほうがいい。普段から出来る訓練の一つとして講習会だけでも参加したほうがいいと思うから、時間が取れば参加したい。今まで防災訓練があつても、「要介護者の救出をどうする」ことについては聞いたことがない。どちらかと言うと町会の人が一先懸命に人を集め、それで、みんなが旗を持って連なっていくことでしかない。だから、要介護者のことはまったく考えてないし、知らないというか、興味もなかった。

②要援護者対策は消防団の負担増につながる

- ・要援護者対策を消防団に包括的にお願いしたいという役所の意図が見える。地元と密着している消防団に要援護者対策活動に参加してもらいたい気持ちは分かるが、我々にも本業がある。火災時の発動もしなければならないし、要援護者対策に参加すれば消防団の負担が増加する。

c) 消防団の対応能力

消防団の対応能力について、何日後に要援護者の対応に回れるかをたずねたところ、連絡網があるので即時対応可であるという楽観的見方がある一方で、火災が発生した場合はそれが優先されるので後回しになる、とか、団員がサラリーマン化しており、すぐに対応できるか不安との懸念もあった。

他方、消防団のスキルについては、救急救命法を習得しているのでは不安はないという意見と、要援護者に特有の病気等に対応する能力がないと、不安視する意見がみられた。

<意見>

①連絡網があるので即時対応可

・消防団としての連絡網があるから、連絡さえつけばすぐに対応に回れる。板橋消防署の本部から無線を通じて指令が出れば、すぐに対応することは可能だ。何日もかからない

②火災時は火災対応が優先

・火災が起きれば消防団なので全てそれに全力を傾注する。延焼すると何日もそのことにかからなければならぬ。火災さえ起きなければ、消防団の活動は、まずは要援護者救済から手を付けていける。

③サラリーマン化の問題

・今の消防団は以前と比べるとサラリーマン化しているため、すぐに要援護者の支援に回れるかどうかやや不安だ。以前と比較すると、消防団の機動性が欠けてきている面がある。

④救急救命法はやっているが

・消防団としては応急救護法をやっているから、多分、大丈夫だと思う。板橋区は中学生でも卒業時に応急救護資格を取らせているので、彼らもある程度は手伝えると思うから不安はない。

・特に不安はない。今、救命講習で応急救命普及員の資格を持っている。今、消防団員にはなるべく普及員以上の指導員まで取らせようとやっている。

⑤要援護者へのケアはわからない

・病気に対する知識が少ないこと。寝たきりの人、障害者の病気は色々なパターンがあり、あまりに多すぎるので、どういうふうに対応していいかが分からない。精神的にもどのようなケアをしていいのかも分からない。避難先もどこにしていっても分からないので、不安なことはたくさんある。認知症の人にどのように対応すればいいかなどは現時点ではまったく知らないのが不安が多い。

d) 希薄な人間関係における消防団の難しさ

近所づきあいが希薄で要援護者の現状がわからない

地域の中で大地震時に自力避難が困難な人はどの程度いるかをたずねたが、消防団ではその割合はほとんど把握していなかった。さらに25年以上たった古い建物の割合や、家具の固定されている人の割合なども把握していなかった。

災害時の要援護者について、問題と思うことをたずねたところ、「近所づきあいがあまりない」をあげた人が12人と最も多かった。都市化により近所づきあいが希薄なことが、災害時の要援護者対策を困難にしているようである。行政では不十分な要援護者対策を消防団のような地域に補完してもらおうとしても、都市部では地域のつながり自体が落ちているので、それには限界があるようである。

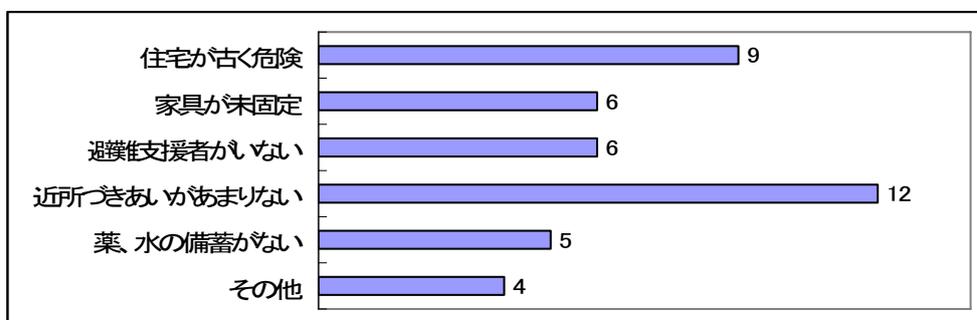


図30 災害時の要援護者について、問題と思うこと

地域のコミュニケーションが希薄な点については、次のような意見が見られた。

<意見>

①コミュニケーションしたがない要援護者

例えば、これまで要援護者や家族と話し合ったことがあるかという問に対して、

・こちらはお年寄りと色々と話したいが、要援護者側のお年寄りは受け入れてくれない。民生委員は今年の3月1日からお風呂券を配ることになっており、それに加えて要援護者、高齢者の生活調査をしているが、それもなかなか聞けない。「知らない人とは話したくない」という心理があるのかもしれない。働きかけをしても、相手側がコミュニケーションを取りたがらない。

②少数の消防団では個人の生活まで立ち入れない

・要援護者はある程度把握しているが、把握していない要援護者をどうするかが難しい。町会に入っている人なら、ある程度許せる感覚はあるが、新しく来た人となると消防団員の接し方も難しい。救助態勢についてその人たちがどこまで心を開いてくれるのか。「私はあなたを知らない」、要援護者が財産をもっていれば、当然「あなたは誰ですか？」となる。1500世帯の中で敬老の日に記念品を渡す人が500人以上いるから、3、4割が高齢者ということになるが、民生委員はこの町に4人しかいない。災害が起きた時に、町会に入っている人は役員を知っているが、町会に入っていない人で、役員や消防団員と全然面識がない人は、そこまで許せないだろう。どこまで接すればいいのかが分からない。消防団としてやれることは一生懸命やるが、消防団員も30人不足しかいない。8町会で7000から8000世帯あるのに消防団が30人しかいない。子供と一緒に住んでなく、自分たちはここで死にたいという高齢者が多い。つい最近も、1人暮らしの高齢者で、朝起きたら死んでいたという人がいた。昼間は嫁が来るが夜は1人になる。要援護者支援というが、要援護者と近隣との付き合いがなければ、個人の生活までは立ち入れない。

e) 安否確認について

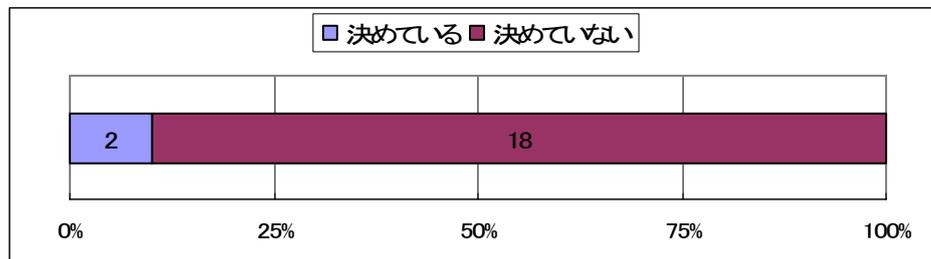


図 3 1 要援護者の安否確認の方法を決めているか

ほとんどの人が要援護者の安否確認の方法は決まっていないと述べているが、第五分団の2人だけは決めているとしている。そこでは、徒歩や自転車で要援護者の自宅を訪問することになっているという。第五分団では、要援護者の情報については、町会の資料を持っていると述べている。安否確認はこのように要援護者の資料をもとにまわれば効率的だが、それでなければ、倒壊家屋を訪ねたり、風潰しに一軒一軒まわるしかない。

安否確認については、以下のように情報面、人的な面で町会と連携する必要性を指摘する人もいる。

<意見>

・分からないが、倒れた家があり、その中に人がいるとすれば見に行かざるを得ないだろう。その家が潰れているというのであれば、まずは行ってみる。

・これから町会と消防団がどう連携して対応するかを決めたほうがいい。

f) 避難援助

いまのところ消防団は、要援護者に関する避難援助はとくに考えていないというのが現状のようだ、その上で、人手や装備が足りないという現実問題を指摘する声があり、さらに町会など地域の他の人が活動することが大事で、消防団の仕事ではないという意見までみられた。

<意見>

①人が足りない

・救助人員の確保が問題だ。例えば、担架に乗せて運ぶには救助員は1人では行けない。背負って行ける人ならいいが、まったく動けない人を救助するための人員の確保が問題だ。だから、団員だけでなく、地域の人と連携しておかないといけない。

②装備がない

・災害発生したら車椅子で避難させられるのかどうか。もし、車椅子で避難させられなかったら担架を使うか、背負って行くしかないが、消防団に担架は常備していない。また、担架を使うなら救助員は最低2人は必要だが、そんなに救助員はいない。

③計画がない

・避難所までの搬送方法と受け入れ先の準備が全然ないこと。
・今まで、「要介護者をどうするか」と言われたことがないので考えていないというのが本音だ。

④消防団以外の地域の人の活動こそが重要

・防災組織と町会の役員がタイアップして、避難支援をしてあげられるようにしておく必要がある。
・消防団員は大谷口全体でも25名しかいない。弥生町は15名だ。それでポンプ係もいれば、色々な係があるから、できれば地域の人たちが連携してやってもらいたい。消防団員が中心になってもいいが、消防団員から言われたら、すぐに地域の人が力を貸すようにしておかないといけない。
・消防団は要援護者の避難にまで責任を持たされる必要はない。このような対策まで考えろと言われれば消防団の負担が大きくなりすぎ、消防団員のなり手がなくなる。

g) 避難生活の援助

要援護者に対する避難生活の援助に関しては、さらに消防団の手に負えるところではないと言う意見が多かった。現実問題としては、消防団の人手が足りない、ケアに詳しい人材がいらないという意見があった。要援護者要の避難場所については20人中14人が必要であるとしたが、現実には設置が難しいのではないかと、要介護者用の避難所を作っても誰が面倒をみるのか、という意見もあった。

① 消防団の仕事ではない

・消防団は避難生活のことまではタッチ出来ない。行方不明者の探索、危険な場所を安全にすることは消防団の仕事だが、避難後の生活は区役所の仕事だ。

・消防団員は要援護者をケア拠点に運ぶことしか出来ないと思う。避難所においては医療、精神的ケア、物質的支援が出来るような態勢が必要だが、それは消防団で出来ることではない。

②消防団の役割を見直す必要がある

・このインタビューを受けて、普段の消防団活動では要援護者対策に関する活動をほとんどしていないことに気づいた。ポンプ操作大会や水防訓練は行なっているが、それはデモンストレーション的で、儀式的にやっているだけだ。その訓練は実際の住民、特に要援護者への対策はまったく考えられていない。これからは、消防団員個々に力がつくような行事を行ない、災害発生時に町の要援護者に対して、消防団員の力が発揮出来るようにしなければいけない。消防団員の役割をもう一度考え直さなければいけな

いと思った。

③ケアをする人的資源が必要

・医療的な問題とケアをする人がいるかどうかだ。避難所にはそれなりに飲み水などは備蓄してあるので、一番必要なのは医療関係だ。ケアと手当を誰が出来るのか、そういう人を配置出来るのかどうか。

④要援護者用の避難所が必要

・一般被災者とは違う避難所が必要だ。いざ災害発生してから造るのは大変だから、今のうちに造っておいてほしい。災害時の救急受け入れ病院は決まっているが、実際に災害発生して要援護者を連れて行ってももらえるかどうか分からない。だから、避難所として決まっている学校の一部に、要援護者が避難生活出来る施設を今から造っておいたほうがいい。

・避難後もずっと寝ていたい人はいるので、柔らかめの布団が必要だ。自力で食事がとれない人もいるのでヘルパーさんも必要だ。

・要援護者は不安感から血圧も変動するだろう。看護師など医療面で対応出来る人も必要だ。

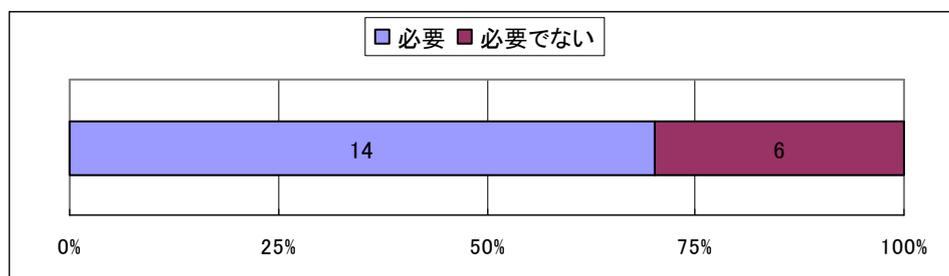


図 32 要援護者用の避難場所の必要性

⑤要援護者用の避難所は困難

・専用避難所を別に造ると言っても難しい。一般被災者と要援護者を分けて避難させられるだけの人員がない。震災発生後、ある程度時間が経って落ち着けば分けられるかもしれないが、最初は一般被災者も要援護者も同じ避難所に行くしかない。

・要援護者だけを集めた避難拠点をつくっても、そこに搬送された要援護者の面倒を誰がみるのか。一般被災者と一緒の避難場所にいるから、近隣の健常者の一般被災者が要援護者の面倒をみってくれるのであって、要援護者専用避難場所を設けたら、一般被災者の避難場所を含め、健常者、ボランティアの人に倍以上来てもらって面倒みてもらわなければならない、かえって面倒なことになる。

・一般の人と同じ避難所でいい。はっきり言ってそれだけの場所がない。学校とかそういう所しかない。

⑥避難所設置訓練の必要性

・医療面で救急対応出来る場所が確保されているのが一番いいと思うが、それは理想だろう。避難所開設のための訓練はまったくしたことがない。3月5日に上板橋第一中学が避難場所になっており、そこで避難所開設と消防団と地域住民の協力のしかたはどうすればいいかの訓練が行なわれることになっている。初めてこういう訓練が行なわれるので、そういう訓練を繰り返してみないと、具体的にどういふものが必要かは分からない。

h) まとめ

消防団としては、災害時要援護者についての施策はまだほとんど考えられていないと言うのが現状のようである。しかし今回話を聞いた消防団のメンバーは、防災への意欲が高

く、また民生委員、介護関係の仕事など福祉に関わる人も多いため、要援護者対策への意欲が感じられた。しかしその一方で団員の少なさや都市化の問題、そして火災が発生したときの対応など、消防団の要援護者対策にマイナスの要因も少なくないようである。今後は行政が指導的役割を果たして、町会、民生委員、消防団、福祉関係者などを巻き込んだ要援護者対策のプランを策定し、実施していく必要があるのではないだろうか。

(中村功)

5)要援護者に対する避難支援マニュアル

本研究を通じて、要援護者に対する具体的な避難支援マニュアルをつくるにあたっての基礎的な資料を得ることができた。実際のマニュアルづくりは、本研究結果をふまえて、板橋区の防災部門、福祉部門と緊密に連携しながら、平成 18 年度に行う予定である。ここでは、研究結果をもとに、避難支援マニュアルを作成するにあたっての基本原則ならびに留意点を簡単にまとめておきたい。

- a) 避難支援マニュアルは、板橋区の防災部門と福祉部門との間で緊密な連携のもとで作成すべきである。
- b) 避難支援マニュアルの運用を実効性のあるものとするために、要援護者名簿など、要援護者に関する個人情報を平常時から福祉部門と防災部門の間で共有するとともに、つねに最新の情報に更新しておく必要がある。
- c) 避難支援マニュアルを実効性のあるものとするためには、要援護者支援対策についての情報を、行政内部だけでなく、地域で実際に避難支援にかかわる住民防災組織、介護支援専門員、ヘルパー、民生委員、消防団員、要援護者の家族などに対し、周知させておくことが必要である。
- d) 要援護者支援マニュアルを作成するにあたっては、「ひとりぐらし高齢者見守りネットワーク」など、福祉部局や防災部局が行っている既存の要援護者対策の活用を最大限はかり、これらをマニュアルに組み入れるべきである。
- e) 避難支援マニュアルの作成にあたっては、大規模地震発生時の電話輻輳、帰宅困難など、災害時の障害発生を考慮に入れた情報連絡体制を構築すべきである。
- f) 避難支援マニュアルを実効性のあるものとするには、平常時から、要援護者支援に特化した防災訓練や研修会などを定期的の実施することが必要である。
- g) 避難支援マニュアルを作成するにあたっては、一般住民の高いボランティア意識を積極的に活用できるようなシステムを構築することが必要である。
- h) 避難支援マニュアルを作成するにあたっては、支援担当者（区職員、消防団員、ケアマネージャー、ヘルパー、民生員、町会役員、医療従事者など）の知識、技術、平常時の職務、居住地域などを考慮して、特定の人員に過剰な負担がかからないような、適切な役割分担を設定することが必要である。
- i) 避難支援マニュアルを作成するにあたっては、独居高齢者のプライバシー、近隣関係など、個々のケースごとの制約事項をあらかじめ把握し、こうした制約条件を考慮した現実的プランを立案することが必要である。
- j) 避難支援マニュアルを策定するにあたっては、共助や公助のみではなく、要援護者自身が自主的に情報連絡したり避難したりできるような「自助」促進の対策や仕組みをつくっておくことが必要である。
- k) 避難支援マニュアルを策定するにあたっては、支援の統括主体があくまでも行政の防災

ならびに福祉部門であることを明確にした上で、自治会、住民防災組織、民生委員、消防団、介護支援専門員、居宅介護事業所、ヘルパー、ボランティア市民などの間で、災害状況、ニーズや専門的能力、日ごろの活動内容、職務上の立場、利用可能な資源などを考慮し、相互に効率的な連携プレイができるような仕組みをつくる必要がある。

(三上俊治)

6) 緊急地震速報に関する意識調査

板橋区民 800 人を対象にアンケート調査を行った（有効回答数 434）。

緊急地震速報に関して、①情報の認知度、②情報の特性（猶予時間に関する認知度）、③短い時間での対応行動についての意識の 3 点について質問した。

①情報の認知度

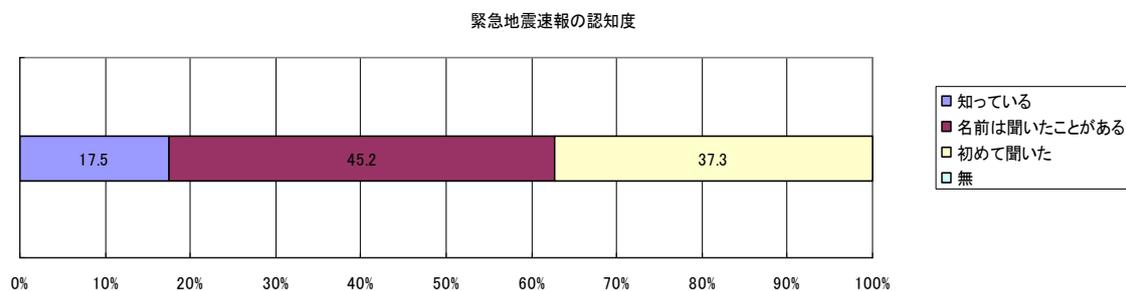


図 3 3 緊急地震速報の認知度

緊急地震速報を“知っている”と回答した者は 2 割弱にとどまったが、名称に関しては 6 割の認知度があった。平成 17 年度時点では新聞やテレビなどの特集で取り上げられる程度で、緊急地震速報の内容に関して積極的に広報活動をしていない状況にあることを考慮に入れると情報そのものには大きな関心を持たれていると推察される（図 3 3）。

②情報の特性（猶予時間に関する認知度）

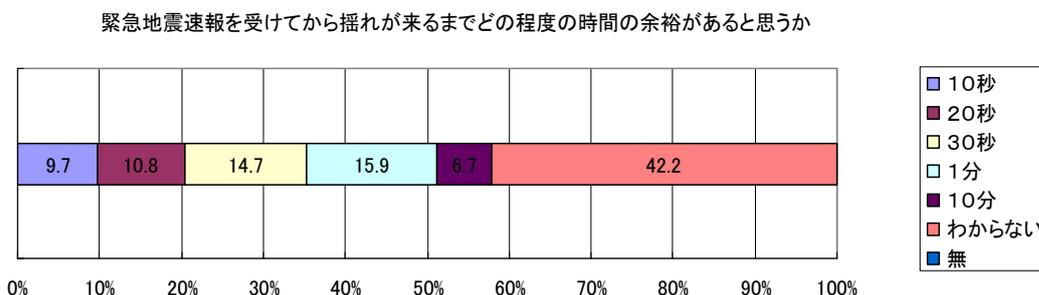


図 3 4 猶予時間に関する認知度

猶予時間は震源と利用者のいる場所との距離で長短があるので選択肢からひとつを選ばせることは設問として必ずしも適切ではないが、猶予時間が長い＝震源までの距離が遠い場合には防災上問題とならない程度に揺れが小さくなる、ということから、猶予時間として期待できるのは高々 30 秒程度以下と考えるのが妥当である。猶予時間に対する認識として 1 分以上あるいはわからないと回答した人が 6 割強ということから、緊急地震速報

の特性、特に猶予時間についての周知が必要であることがわかる（図34）。

③短い時間での対応行動

仮に15秒あればどのような対応行動をとるかという設問（複数回答可）に対しては、火元の確認と避難路の確保を挙げる人が3/4と多く、ついで家具から身を遠ざけるが半数あった。短時間での災害回避行動として適切に理解していることがわかる（図35）。

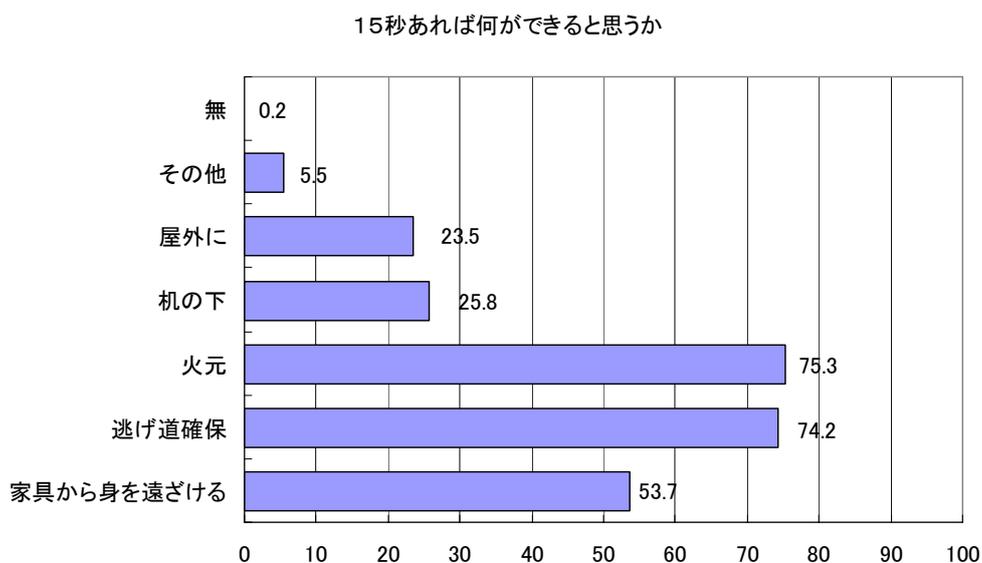


図35 災害回避行動に関する意識

(土井恵治)

7) 緊急地震速報の翻訳・活用ソフトウェアの試用

平成17年12月末に板橋区防災課の協力を得て、翻訳・活用ソフトウェアを搭載した緊急地震速報の受信端末を防災課内に設置した。緊急地震速報は平成17年度時点では専用線で気象庁から配信されているため、いったん東京大学地震研究所の配信サーバで受けてから、あらためてインターネットを経由してTCP-IPにより受信端末に伝達する方法をとった（図36）。

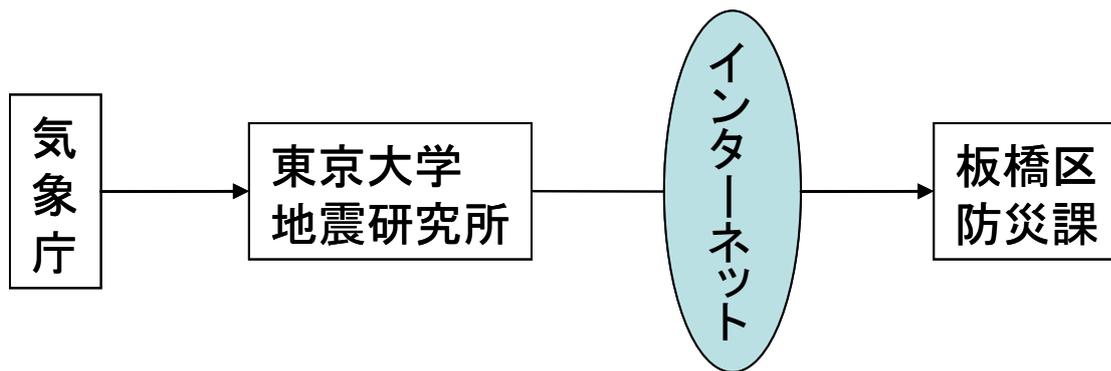


図 3 6 緊急地震速報の伝達経路

試用開始以降平成 18 年 3 月末までに板橋区で震度 1 以上となった地震は 3 例(2 月 1 日：震度 2、2 月 3 日：震度 1、3 月 28 日：震度 1)あったがそのうち実際に防災課の職員が端末の表示を見る機会は無かった。事前に緊急地震速報の意義や効果、活用・翻訳ソフトウェアの特徴について十分に職員に説明をしておいたが、やはり実際に情報を受信して画面の表示を確認し、揺れを感じるという経験があると一層緊急地震速報の重要性や利用の限界（猶予時間の短さ）について理解が進んだことが職員からの意見聴取の結果からわかった。また、突然の揺れに見舞われたあとでさまざまな対応行動をとるのではなく、緊急地震速報により地震の発生を知ることにより揺れを待ち受けるための心構えができ、落ち着いて対応行動をとることが可能となるため、短時間であっても事前の予告情報として有効な情報であるとの認識を持てたとのことである。

(土井恵治)

8) 緊急地震速報の活用マニュアルの作成

防災に資する地震に関する情報、特に緊急地震速報のように有効期間が極めて短い情報を活用するにあたっては、情報の特性や利用上の留意点について利用者が十分に理解しておく必要がある。このためには活用にあたっての要領（マニュアル）を利用形態に応じて用意しておくべきである。本研究では一般の利用者および防災機関における活用場面を想定して要領をまとめるにあたり、さらに事例を収集するため、板橋区防災課に引き続き緊急地震情報のモニターの協力をいただくこととした。

(土井恵治)

(d) 結論ならびに今後の課題

1) 大規模地震災害時における要援護者支援マニュアルを策定するための基礎的資料を得る目的で、板橋区民意識調査、介護支援専門員、消防団員に対する面接調査を実施した結果、これまで知られていなかった詳しい実態や問題点、支援マニュアル策定の基本的ガイドラインなどを把握することができた。具体的には、介護支援専門員は要援護者を平常から把握しているが、日常的業務に追われて、支援プラン策定にかかわるには負担過剰にな

ること、介護支援専門員や消防団員などの現場や一般区民に対して、行政レベルの要援護者支援対策が周知されていないこと、個人情報保護法施行下においても、住民、介護専門家、消防団のいずれにおいても、要援護者支援のために個人情報を平常時から防災部局と福祉部局が共有することに対する支持がきわめて強いこと、要援護者を多く含む高齢者層で、災害時の連絡方法などの備えが不十分であること、若年層を含めて、災害時に要援護者を支援したいというボランティア意識が若年層を中心に比較的高いこと、一般住民やケアマネージャーの要援護者支援への意欲は高いが、防災訓練や取り決めなど日ごろの実践行動が伴っていないこと、消防団員の不足、ケアマネージャーの多忙、独居高齢者の対人関係希薄化など、効果的な要援護者支援を阻害する社会的要因があること、などの点が明らかになった。

今後の課題としては、介護支援専門員、消防団以外で、要援護者支援活動において重要な役割を果たすことが期待される介護ヘルパー、民生委員、住民防災組織役員、地域の医療従事者などに対する調査研究を行うこと、これらの調査結果にもとづいて、現実的かつ実効性の高い避難支援マニュアルを作成すること、作成したマニュアルの有効性を防災訓練などの場で検証すること、などをあげることができる。

2) 地震による揺れが何秒後に到達しどの程度の揺れるかを事前に伝える緊急地震速報を適切に活用すれば揺れによる被害を大きく減らすことが期待できる。このような情報を活用するためには緊急地震速報の特性や利用上の留意点について利用者が十分に理解しておく必要がある。気象庁においても平成 17 年度に「緊急地震速報の本運用開始に係る検討会」を開催し、緊急地震速報の普及啓発の方策について検討を進めているところである。

本研究においては一般の利用者を想定して、防災に資する地震情報の活用・伝達に当たっての要領（マニュアル）を試作するにあたり、今後も緊急地震速報を実際にモニターしてもらった利用者の意見を聴取することにより、内容の充実を図りたい。

(三上俊治、土井恵治)

(e) 引用文献

(f) 成果の論文発表・口頭発表

(g) 特許出願、ソフトウェア開発、仕様・標準等の策定

(3) 平成 18 年度業務計画案

1) 防災情報伝達システムの実証実験による利点・問題点の比較検討

住民向け防災情報システムや災害に利用できる情報伝達システムの実証実験を行い、システム製作者側のシーズ・意図と、利用者側のニーズ・意向のずれ、それぞれのメディアが、どのような目的に、誰が使うのに適したメディアか、などを把握する。その中で、種々の防災情報伝達システムに対して求められている要件と、ニーズ、実効可能性などを把握する。項目としては以下の通り。

- ①システム製作者側に対するヒアリング調査
- ②自主防災組織、行政に対するヒアリング調査

- ③ニーズとシーズに関するアンケート調査
- ④実証実験
- ⑤住民の事後評価調査
- ⑥災害情報伝達マニュアル作成

2) 緊急地震速報の防災効果測定に関する研究

板橋区における緊急地震速報の伝達とその防災効果を測定するために、板橋区役所、自主防災組織レベルでの情報伝達訓練を実施し、それを通じて、緊急地震速報の伝達とその効果を測定する。これをもとに、防災に資する地震情報伝達マニュアルを作成する。

