

**地域とともに考える、災害時要援護者の見守りと支援について
～防災をキーワードに、地域福祉を考える～**

大 川 敏 子 篠 崎 ゆう子

地域とともに考える、災害時要援護者の見守りと支援について ～防災をキーワードに、地域福祉を考える～

大川 敏子 篠崎 ゆう子

サマリー

大阪に近年起こると言われている上町地震や東南海地震。

それに備えて、各地域で防災訓練や研修会が行われている。

しかし、いざ、災害が起こったときに自分で避難することに不安を持っている人も多くおり、地域で支えて行くことが必要である。

昨年度より淀川区では災害時要援護者支援事業に取り組み、地域住民とともに要援護者について考えてきた。

防災を軸に福祉のまちづくりを推進してきた成果と課題について考察する。

キーワード

福祉と防災 災害時要援護者 平時の見守り
地域のつながり

目次

1. はじめに
2. 災害時要援護者支援事業の内容と受託の背景
3. 地域住民をまきこむ仕掛けと住民の意識変化
4. 今後の課題と取り組みについて
5. まとめ

1. はじめに

淀川区社会福祉協議会（以下、「区社協」という。）が推進してきた地域福祉の観点からの見守

りと災害時要援護者について、本稿は、平成25年度に区社協がチャレンジした災害時要援護者事業についてまとめたものである。

同事業の要援護者の登録件数が他区と比較して多く（10,046人）、関係方面より評価されているところであるが、区社協としては地域に頻繁に出向き、地域の皆さんと話し合い、悩み、手探りで「一人でも多くの災害弱者が地域とつながる」ことを意図して実施した結果である。

区社協は設立以来、住民の地域福祉の推進のために事業を行ってきた。特に平成10年から大阪府が、平成12年から大阪市が地域社会福祉協議会（以下、「地域社協」という。）を対象に補助をしてきた小地域ネットワーク活動推進事業は、支援を必要とする人に対して“見守り・声かけ”“ガイドヘルプ”や交流や出会いの場としての“ふれあい喫茶（サロン）”“世代間交流”などの活動を推進してきた。

また、平成3年から組織化されてきたネットワーク委員会活動が平成17年には事務局機能が保健福祉センターから区社協へ移管され、活動の対象も当初の高齢者から、支援を要するすべての人へと拡大した。

地域で困り事を抱えて暮らす人を専門職だけでなく、地域の力で支援できる仕組みを住民とともに考えてきた。例えば、ふれあい型高齢者食事サービスは、参加者側からの視点では外出の機会と捉え、閉じこもりを防ぎ、ボランティアの側からの

視点では、参加者の出欠確認や参加の様子を知ること、変化に対し早期に気づき、対応をするといった普段の生活に則した見守りを行ってきた。

災害時要援護者として行政が捉えているのは、災害時に一人では避難が困難な人で、その人を取り囲む支援計画を将来的には整備したいと考えている。

しかし、それだけを考えることは可能なのだろうか。その人は、災害時だけ困るというわけではないはずだ。平時の時も何らかの不安があるからこそ、災害時の避難に不安を持っているに違いない。それには、区社協が地道に行ってきた住民同士の助け合いと結び付けて考えることがごく自然に思える。

ここに住んでいる人を知っていて、日頃のつながりがあるからこそ、「この人をほっとけない」気持ちが芽生えるのだ。それには、要援護者と地域の人の顔をつないでいくしかない。その仕組みを考えて、住民に提案し、実践につなげていくことが我々の役目である。

災害時要援護者支援事業に登録する人は、「いざ」という時に一人での避難に不安を感じている。言い換えれば、避難するときに、「誰」と「どうやって」「どこに」逃げれば良いかがはっきりしていないので、不安なのだ。自分と逃げてくれる「誰か」がいる、足が不自由な人なら「車椅子を押してくれる人がいる」、耳が不自由な人なら「異変を知らせてくれる人や術がある」、子どもがたくさんいる家庭なら「子どもの手をひいてくれる人がいる」、「避難する道筋や場所がはっきりとわかっている」などがあれば、不安が和らぐのではないだろうか。

それをどのように住民の活動につなげて行くか、活動がなければどのように開発して行くかをコミュニティワークの手法を使い考えて行くことが社会福祉協議会（以下、「社協」という。）の考える要援護者支援だ。

ただ、単に地図上で支援者と要援護者を結ぶのではなく、支援者が「この人」を知っている関係

作りまでを構築できるのが今までの区社協が培ってきた専門性に違いない。

このような考えを基盤に災害時要援護者支援事業に取り組むこととした。

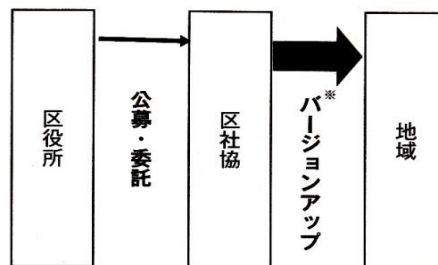
2. 災害時要援護者支援事業の内容と受託の背景

災害時要援護者支援事業は淀川区役所の公募事業であるが、区社協としては地域福祉を推進するという視点で事業を捉え直し、事業推進して行くことにした。特に、長年、地域社協や地域ネットワーク委員会と連携してきた実績があり、平成24年で廃止されたネットワーク推進員（以下、「推進員」という。）の職域の継続と今までのスキルを活かすものであった。言い換えれば、推進員の役割を残す1つの方法としての事業受託でもあった。

災害時要援護者支援事業で委託元（淀川区役所）からは、「災害時要援護者の名簿を作成すること」「災害時要援護者が記入された地図を作成すること」「区民への報告会を実施すること」の3つを成果として求められていた。

そこで、区社協では「ワークショップを開催し、地域住民にどんな人が『要援護者』になるのか考えてもらう」「地図への要援護者記入を住民が行い、要援護者と地域とを結ぶ」ことをねらいにして、地域福祉の視点から本事業を捉えなおし、内容を強化（バージョンアップ）して取り組むこととした（図1）。

図1



※地域福祉の視点から事業を捉えなおすことで、事業の内容を強化

この作業を行うスキームとして、まず、頭に浮かんだのは、平成24年度まで地域ネットワーク委員会に設置されていた推進員の存在である。地域の見守り対象者を緩やかに周りの人を巻き込んで、ともに見守ってきた彼らの存在は多大なるものである。民生委員が生活保護をはじめ生活に直接支援を行うような人より、もっと幅広い層を緩やかに見守り、地域の福祉会館に常駐して何か困り事が起これば専門職につなぐことができる。

ふだんの相談や車いすの貸出し、食事サービス、サロン活動などを通じて見守りや課題を発見してきた彼らがいなくなったことで、見えなくなることが多くなるに違いない。平成25年度からこの推進員制度補助金が廃止になることから、まずはその存続をかけてこの事業を行えないだろうか考えた。

地域と協定を結び、月に一定の報酬を地域へ渡すことで、推進員の活動費に充当し、実際の推進員の役割を継続していくというものであった。全く同じ条件とはいかないが、それでも、この重要な役割を続けて行くことの必要性を感じた。

地域への説明会を4月に2回実施し、そこで、事業説明を行い、区社協のこの事業についての考え方を話した。

平成24年度より地域活動協議会の設立がされており、その事務員としての役割を担うようになっている推進員も多く、災害時要援護者支援事業をはじめから受け入れる体制があったとは言えないが、この事業の「地域担当調査推進員（以下、調査推進員という。）」に18人中15人の元推進員が従事してもらうことが出来た。後の3人も地域の活動者で、地域と区社協のつなぎ役を担った。

この事業の成功の鍵はこの調査推進員が握っていると言っても過言ではない。

名簿を作るにあたって、地域の人の意見を伺うワークショップを開催するのに、実際に参加者を集めることや、その参加者がどういった人なのか、どんなことを大切に考えているのか、情報を区社

協に伝えてもらう橋渡しもお願いした。その中で進行のヒントをもらい、進めて行くことができた。

3. 地域住民をまきこむ仕掛けと住民の意識変化

公募事業の概要としては「大地震などの災害がおきたとき、自力で避難することが難しい高齢者・障がい者等が在住しており、支援を要する人のリスト（名簿）や要援護者マップを作成することにより、災害時における要援護者支援に対する地域福祉活動の推進を図る」ことであった。

1年間の単年度委託事業としてとらえるのではなく地域福祉を考えるにあたっては、もう少し中長期に検討を進めたいと考えた。登録される災害時要援護者は、地域の中でなんらかの弱者であるが、同じ住民として排除される人ではないことを直接伝えるための機会とした。

平成25年4月公募事業受託。夜間と昼間2回、18地域の社協会長らに向けて事業説明会を行う。事業の概要と地域の中で行ってもらいたいこと、事業を進めていくうえで調査推進員を置くこと、地域福祉推進に向けた予算を地域に活用してもらいたい旨を伝える説明会であった。地域の協定受託先は、地域活動協議会7か所・地域社協3か所・ネットワーク推進委員会3か所・地域振興会1か所・個人での契約3か所と推進員の廃止や地域活動協議会の設立もあり、また年度を超えた事業実施となったことも重なり様々な団体や形式で受託されることとなった。

実施にあたっては、図2のように年間事業スケジュールをたて、地域に説明した。

図2 平成25年度事業スケジュール

期間	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月
業務	事業実施計画書作成	各地域説明会		ワークショップの開催 要援護者のリストの作成			ワークショップの開催 マップの作成	ワークショップの開催 マニュアル作成		報告会		
内容	年間計画立案 周知パンフレット 作成	周知パンフレットを使い、 各地域への協力依頼		具体的な災害時支援の 計画を立てる			リストを元に マップを作成する	災害時の伝達体制と 支援をマニュアル化する		事業結果について、 各地域発表する		
実施者	事務局	事務局		事務局 地域担当調査推進員 地域			事務局 地域担当調査推進員 地域	事務局 地域担当調査推進員 地域		事務局 地域担当調査推進員		
目標	周知	協力者を募る 周知		要援護者のリストアップ			マップの作成	マニュアル(淀川版)作成		事業報告		

18地域でワークショップを最低年間2回開催すること。調査推進員を対象に月に1回のペースで連絡会を開催し、事業の内容を地域に落とししていくための意見交換を行うことを決める。

事業推進の大きな課題としては、「災害時要援護者支援事業」と言う耳慣れない事業を、どう理解してもらうか。ワークショップに慣れていない地域の人へどのように開催していくのか、手上げ方式で災害時の要援護者をどのような手法で集めていくのか等々山積みであった。

事業を進めていくにあたって、区社協の強みについて職員間で以下の検証を行った。

- 地域の中に社協会長や推進員等、相談できる人員がいること。
- 2月に毎年行っているシンポジウムを事業報告会に充てることができること。
- アクションプラン策定に関わった経過の中で、地域のニーズを拾うノウハウを得ていること。
- 区社協という組織に対して、地域の信頼感があること。

こういった強みがあることを事業の柱に進めていった。



あんぴちゃん

また、事業名が難しいので、イメージキャラクターを作ること調査推進員と検討し、「あんぴちゃん」(左イラスト)が生まれた。なお、このキャラクターは同事業だけでなく、区社

協のキャラクターとして継続的に活用していくことにしている。

2) ワークショップの開催

事業を進めていくうえで、元推進員を中心とした、調査推進員の連絡会で意見を聞いた。地域で行うにはワークショップという横文字の表現は難しいので、「検討会」や「意見交換会」とした方が受け入れはスムーズではないか、という意見もその一つである。

地域でのワークショップ開催については、担当する社協職員によってバラつきがないよう、18地域が統一した形で開催できるマニュアルを作成した。

KJ法を使って、個人ワークからグループワークへ。カテゴリーに分けて自身の住んでいる地域に、ソフト面とハード面の両面で、何があって何がないのか、を考えてもらえるような機会にしていきたいと考えた。

設問内容は、「①災害時要援護者とは、どんな人だと思うか」「②災害時要援護者を見つけるための(出会えるような)地域にあるもの(ヒト・モノ・企業・建物・団体)は何か」「③ ①と②を線でつないで、要援護者を支援するため、どういった資源が地域にあるのか、足りないものは何か」を設定した。

「地域でのワークショップの様子（左右の写真とも）」



①は、ワークショップ参加者である地域の人たちの見守り対象として、目が行きがちな「高齢者」や「身体障がい者」だけではないこと。子どもや妊婦、情報弱者と呼ばれる外国の人、引きこもりや聴覚障がい者。障がいでも身体障がいだけでなく、内部障がいや知的障がい、目に見えない障がいなどを、社協職員がファシリテートする中で意図的に出し、こういった人も災害弱者になることを認識してもらうようにした。

このワークショップ開催が地域の「弱い者」探しではなく、災害というすべての住民に均等で抗いがたい大きなものに対しては、誰もが災害弱者であり、誰もが災害支援者になる（同じ目線で考える）ことの重要性を伝えていくことをワークショップ開催前に職員間でも確認した。今までネットワーク委員や民生委員の見守り対象であった人たちだけでなく、見守り対象を広げること、地域とつながっていなかった人を見つけること、地域に今ある人・物品・店舗などの資源を確認する作業を1回目のワークショップの目的とした。

1回目のワークショップ開催で、我々社協職員がメリットとして感じられたことは、「地域が町会をベースに動いていること」や「ネットワーク委員会を中心にした女性は見守りの意識が高く」「男性はまちづくりに意識が高い傾向にある」等を把握できたことだった。

ワークショップで出た意見を集約していくと、「交番がないので、自主的な防犯の意識が高い」

「災害が起こる時間帯によって、支援者の不在や子どもの在学など、要援護者となる対象に変化がある」「自分たちがまず助からないと、助けられない（自助は重要）」「区内は、御堂筋で地域が分断される可能性がある」等、今後アプローチを進めるうえで地域のニーズを確認するいい機会にもなった。

3) 災害時要援護者の登録

災害時要援護者の登録用紙の配付については、年度当初地域の中で行う敬老月間（70歳以上の人の確認やゆうあい訪問を行う8～9月）に合わせて高齢者にチラシ配付してもらう予定で提案を行った。しかし、ワークショップを開催し地域の意識の高まりもあり、ほとんどの地域で、町会ベースで回覧板・掲示板にチラシを貼るなどでの事業周知を行って、町会加入している人々に登録用紙を配付してもらえ、了承が取れた。これによって当初予想していたより、はるかに多い6万枚を超えるチラシを、地域ごとの要望を調整し、印刷作成・配布をすることができた。

登録用紙には、災害時に不安を持つ人だけでなく、乳児の親や家族など支援者として動ける人を含めた登録があった。

登録用紙の回収については、各小学校区にある会館のポストへ直接投函という方法が多かったが、各町会長のところへ持参や会館へ郵送（着払い）で回収を行った地域もあった。

登録についてはあくまで、手上げ方式であり、自身が災害時に不安のある人に申請をしてもらった。国の言う要介護認定や障がい手帳にはこだわったものではない。平成25年度、1万人を超える登録数になったことは、このことも要因になったと思われる（表1）。

表1 地域別要援護者登録者数及びチラシ配布数内訳

	地域	登録者数	配布主体	チラシ配布数
1	新東三国	874	町会	4,800
2	東三国	450	町会	4,800
3	北中島	256	町会	4,000
4	宮原	234	町会	4,500
5	西三国	632	ネットワーク	2,000
6	三国	1,330	町会	6,000
7	新高	752	町会	3,800
8	西中島	132	町会	2,500
9	木川	464	町会	3,600
10	木川南	345	町会	2,000
11	十三	893	町会	3,300
12	野中	129	町会	2,000
13	神津	415	町会	3,500
14	新北野	500	町会	2,500
15	塚本	319	町会	2,000
16	田川	413	町会	3,300
17	三津屋	1,407	町会	4,500
18	加島	501	町会	4,350
	計	10,046人	計	63,450枚

4) リストの作成と地図落としのワークショップ

地域で回収した登録用紙をもとに、リスト更新を今後も地域で行っていく必要があるため、各調査推進員にエクセルによるデータの入力を依頼した。入力については、町会別の方が今後仕分けがしやすいとの意見から、町会別に入力リストの枠を作成し、USBに暗証番号を付けて18地域に渡した。登録が多い地域は1,400人を超える登録者

の入力があった。

電話番号や住所の不備、未記入者について調査推進員がピックアップして情報確認を行い、必要ならば訪問するなど、調査推進員を中心に地域のひととできたことはこの事業の流れを作る重要なポイントであったと思われる。

この登録したリストを地図に記すためのワークショップについては、個人情報扱うことになるので、各町会から2～3人の限定した地域活動者に参加してもらい開催した。リストを地図に記すだけのワークショップではなく、リストの人の情報を参加者の知っている限り記入してもらい、「要援護者」なのか「地域の支援者」なのか「よくわからない（つながっていない）人」なのかを地図に記入しながら検討をしてもらうものにした。

このリストを地図に記していくことを作業としてではなく、ワークショップ形式で行うことで、地域のどこに要援護者がいるのか、その人は地域とつながっているのかが確認できて、支援者である立場の参加者が「出してほしい人から登録用紙が出ていない」「今度声をかけておくれ」という声が上がることによって、地域の見守りの目を感じ、広げていくことができると考えられた。

5) 地域の支援者へ伝える作業

平成25年度、災害時要援護者支援事業を行うにあたって、要援護者登録と地図づくりという明確な目的があったが、それを通して地域に福祉の視点を持ってもらうと思う。大阪市の危機管理室からアドバイスをもらいつつこの事業を進めていけたことも強みであった。

この事業で名簿を作成すると地域に説明した時には、「個人情報をいったい誰が持つのか、責任が重すぎる」という意見がたくさんあった。

申請書の配布を地域にお願いした事は、大変な手間でもあり、配布時には町会長からの問い合わせもたくさんあった。しかし、その結果、どんな人が申請されたのか、集まってきた申請用紙にも

大変興味を持ってもらい、「自分たちで作った名簿」「自分たちで作った地図」という愛着が芽生えてきたように感じた。

地図作りを終えて参加者から「これは地域で持たないと意味がない。」「町会ごとに持ってもいいのか。」「防災リーダーにもぜひ持つようにしてほしい。」と意見があった。

事業開始時の意見と、事業実施後の意見が変わってきたことは、地域活動者の大きな意識変化だったと考えられる。自分たちで作り上げたからこそ、それを活用しなくてはならないと言う意識を持ったのだろうと推測する。住民同士が近くなってもらうためには、やはり一定の役割を担ってもらうことは必要だと思われた。

災害弱者は災害時のみ弱者なのではなく、日常的に見守りが必要な人であることはもちろん、地域と何らかの形で、つながっていなければ災害時に助けあえる関係ができない。ふだん気になっていたことが地図やリストを作成する過程で、同じ地域に住む一人の人として具体的になんとかしなければいけないと検討できたこともこの事業を通じての成果だと考える。

4. 今後の課題と取り組みについて

淀川区としては、この災害時要援護者支援事業を下記のように3年間で展開を行う予定である。

表2 災害時要援護者支援事業の展開内容

1年目	災害時要援護者支援事業の周知・名簿作成・地図づくり
2年目	要援護者と地域とのマッチング・相談援助・地域の避難所開設に向けた取り組み・地図の更新
3年目	個別支援マニュアルの作成・災害時要援護者支援事業を地域で継続

我々が、平成25年度に災害時要援護者支援事業を取り組んだ結果、次の5つの地域の課題が顕著に見えてきた。

①地域活動者の高齢化

②組織の広がりがない

③要援護者を町会ベースで集めているので、町会未加入者につながっていきにくい

④ネットワーク推進員への予算削減に伴って、地域の中のネットワーク委員会が解体しつつある

⑤子育て世代の地域離れなど

この事業を進めていく中で、課題と事業の展開を重ねていったときに、地域の支援者の高齢化を中心とした支援者不足を含め地域の疲弊感が強く出ているように思えた。見守りや要援護者支援が必要だと感じながらも、地域として、しなければならないことが多すぎて、どうしてもまちづくりが中心の取り組みになりがちである。

このまま意識的に取り組まなければ、ネットワーク委員会活動が、「ちょっと気になる人」を発見しても、そのことを集約し、つなぐ人員であった推進員がいなくなったことで見守りの必要性が意識から欠落してしまうのではないか。もともとマイノリティである障がい者や引きこもり、外国にルーツを持つ人たちなどへの支援が地域の中で置いてきぼりにされないだろうか懸念がある。

このような課題を解決していくために、また地域が疲弊しないようにどのように事業を展開していけばいいかを考えることが我々に求められていることであろう。

平成26年度、事業展開をしていくうえでの目標は「要援護者からの発信」「支援者を増やすとりくみ」を重点に行う。

「要援護者からの発信」については、要援護者はただ見守られるだけの人ではなく、地域の中の一員であることを要援護者自身に自覚してもらおう。災害時にだけ助けてもらう関係ではなく、支援者とは日常的に繋がっていなければ支持は難しい。ではどうするかを地域と共に考えていけるような機会を作っていく必要性を感じた。

きっかけとして、例えば、地域活動には興味のないと言われる若い世代に向けて、災害をキーワードに災害時に役立つ研修（HUG・DIG・避難

所体験・災害物品づくり)を行うことで、災害時ボランティアを養成し地域につなげていく。

町会加入をすすめることで、回覧板での安否確認や、町会費回収時や町会行事時に顔がつながる。昨年要援護者登録をされた人は少なくとも、災害に興味があるので、防災訓練への参加のおすすめを地域の活動者にしてもらうことで災害時要援護者と支援者のマッチングを行い、今後のつながりを作ってもらえる機会になるのではないかと考える。

「支援者を増やすとりくみ」としては、地域活動協議会を立ち上げたことで、NPOも地域の資源として協働していくような流れが出てきているので、今までつながりにくかった、地縁型のボランティアとテーマ型のボランティアの融合をしていくことでテーマに特化できる人員を地域に増やしていく機会となるよう提案していく。災害時要援護者事業の中で、乳幼児の親ともつながる機会を持ち、親世代を地域活動者に育てていく。

地域にある資源、子育てサロン・食事サービス・夏祭り・防災訓練・敬老会などの事業を使って、意識した関わりを持ち、課題への突破口を検討し、展開していくことが区社協の大きな役割になると考えている。

5. まとめ

元大阪府社協事務局長の佐藤貞良氏が、以前社協職員の研修会でこれから多様化する変化の中で我々社協職員が意識するように求めた言葉が「換骨奪胎^{かんぼつだつたい}」である。

換骨奪胎とは、古人の詩文の表現や発想などを基にしながら、これに創意を加えて、自分独自の作品とすることと捉え、佐藤氏は行政等からの仕事を社協らしく展開することを表しておられたが、災害時要援護者事業では果たして、社協らしく展開することができたであろうか。

公募で出てきた災害時要援護者支援事業はワークショップを開催し、地域の意見を反映する。要援護者リストと要援護者マップを作成する。支援

マニュアルを作成する。報告会を開催する。そのプロセスや方向性は記されていない。これをどう料理するかが社協の腕の見せどころであった。

行政からの仕事は結果が全てで、成果を求められるが、それが数字や資料やモノでしか見えない。

その結果を導きだすのにどんな道と誰と通って行くのか。社協の課題はそこにある。

同じゴールがそこにあっても、社協らしい地域福祉の道を住民と通ってゴールを目指すのだ。

今回の事業では、ワークショップを住民の福祉学習の場として考えた。災害時要援護者は高齢者だけではなく、そのほかにどんな人が考えられるのか。どんな人にどんな支援が必要なのか。

そのことを住民が分かると地域の福祉力がぐっと上がる。今まで気づかなかった「災害時の困り事」が見えてくるのだ。それによって、どんなものが必要で、どんなことをしたら良いのかが自ずと見えてくる。

要援護者リストを作ることによって、地域の困った人の顔が見えて来る。それを地域の顔分かっている人につなぐ。その作業がマップ作りだ。

このように、地域や人を福祉に近づけ育てて行けるツールとして、今回もこの事業を考えてきた。

「換骨奪胎」今後も社協の目的を失わず、結果だけに囚われず、住民と地域福祉を推進できるような事業展開を考えて行くことを信条とし、委託事業にチャレンジして行きたい。

(おおかわとしこ／しのぎきゆうこ：大阪市淀川区社会福祉協議会)