

# 災害時要援護者支援に係る避難支援推進モデルの提案 —神戸市の防災福祉コミュニティを事例として—

State of Support for Persons Requiring Relief During Disasters:  
Case of Disaster Prevention Welfare Community of Kobe City

松山雅洋<sup>1</sup>, 林春男<sup>2</sup>, 木村玲欧<sup>3</sup>, 友安航太<sup>3</sup>

Masahiro MATSUYAMA<sup>1</sup>, Haruo HAYASHI<sup>2</sup>, Reo KIMURA<sup>3</sup>  
and Kota TOMOYASU<sup>3</sup>

<sup>1</sup> 神戸学院大学学際教育機構

Institute for Interdisciplinary Education, Kobegakuin University

<sup>2</sup> 京都大学防災研究所

Disaster Prevention Research Institute, Kyoto University

<sup>3</sup> 兵庫県立大学大学院環境人間学研究科

Graduate School of Human Science and Environment, University of Hyogo

This paper provides an overview of Kobe City measures to support persons requiring relief during disasters. It analyzes the results of a survey on disaster prevention welfare community activities in Kobe City, which integrate disaster prevention and welfare, and considers policies for promoting support by residents to persons requiring relief during disasters. As a result, the paper indicates that the awareness, training and planning of support activities and social capital thereof are factors in fostering support by residents to persons requiring relief during disasters. Furthermore, it also examines the effect of the priority order of these factors on promoting such support.

**Keywords:** Kobe City, disaster prevention welfare community, awareness, training, planning, social capital

## 1. はじめに

大災害時の災害時要援護者(以下「要援護者」という)への支援の必要性は、阪神・淡路大震災で高齢者や障害者等の安否確認が手間取ったこと等から課題として認識されるようになり、2004年7月の梅雨前線豪雨、一連の台風等で要援護者への情報伝達や避難支援に関する問題が顕著化した<sup>1)</sup>。更に、東日本大震災を受けて「災害時要援護者の避難に関する検討会」報告書では、東日本大震災の要援護者支援に関する課題として、要援護者対策について周知や普及が十分ではなかったため支援者の数が足りなかったとされている。要援護者名簿の作成に必要な情報や支援者への提供に係る個人情報保護条例の整理が、市町村においてなされていなかったこと等を挙げた<sup>2)</sup>。

このため、東日本大震災の教訓を踏まえ、2013年の災害対策基本法の改正において、市町村長に要援護者名簿の作成を義務付け、避難支援関係者として消防機関、都道府県警察の行政機関のほか、民生委員、市町村社会福祉協議会、自主防災組織その他の避難支援等の実施に関わる関係者を定め、市町村長は避難支援関係者に名簿情報を提供できるものとした<sup>3)</sup>。このように、要援護者支援の障害となっていた支援関係者への個人情報提供の壁は取り除かれたが、この要援護者情報を生かして住民による要援護者支援をどのように実現していくのかにつ

いては明らかではない。

総務省消防庁の要援護者の避難支援対策の調査では、2013年4月時点で市区町村の要援護者対策の取り組み方針を示した全体計画は市区町村の87.5%であったが、個々の要援護者の避難支援計画を作成している市区町村は33.3%で、全体計画は作成しているが要援護者避難支援計画の作成に至っていない市区町村が55.2%もある現状がわかった<sup>4)</sup>。要援護者の避難支援計画の作成が進まない理由としては、要援護者情報を通して、住民による要援護者支援を実現するためのプロセスが明らかになっていないこと、また、自治会、町内会の人口減少、少子高齢化等による機能低下により自治会、町内会を母体とした自主防災組織だけでは、要援護者支援の担い手として限界があることなどが考えられる。

そこで本論文では、筆者が実務者として関わってきた全国でも珍しい小学校区を単位として防災と福祉を融合した防災福祉コミュニティの育成を進めている神戸市を事例として取り上げ、神戸市の要援護者をとりまく状況及び要援護者支援対策への取り組みについて概括したのち、神戸市消防局で実施した防災福祉コミュニティへのアンケート結果を分析して要援護者支援の課題とその解決方策を検討し、実践的な要援護者避難支援推進モデルを提案する。

## 2. 神戸市の要援護者を取りまく状況

神戸市での要援護者数は、要介護3以上、身体障害1・2級、療育手帳A、一人暮らし高齢者、高齢者のみの世帯者のうち、災害時の避難支援が必要でない施設入居者等を除外するなどの条件を絞り込んでも約6万9千人であり、これは行政のみで支援できる限界を超え、要援護者の避難支援には、地域住民の自助、共助の取り組みが不可欠な状況となっている<sup>5)</sup>。

1995年1月17日に発災した阪神・淡路大震災では、震災発生直後の消火、救助、救護の初動活動や避難所運営等に住民が大きな力を発揮した。この住民の自主防災活動の経験と教訓から、神戸市では震災の翌年度から住民による自助、共助の取り組みとして、防災活動と福祉活動を連動させた自主防災組織である防災福祉コミュニティの育成を推進してきた<sup>6)</sup>。

防災福祉コミュニティは、概ね小学校区の規模で校区内の自治会、婦人会、民生委員協議会、PTA、消防団等が構成団体として単独で結成されたものと、先行して結成されていた「ふれあいまちづくり協議会」の防災部会として結成されたものがあり、全市域に191地区結成されている。一方、全国の自主防災組織の94.1%が町内会単位で組織されている<sup>7)</sup>。このことから、防災福祉コミュニティが地域の様々な団体で小学校区単位で組織されていることが神戸市の自主防災組織の特徴であるといえる。

防災福祉コミュニティは、これまでに防災訓練や震災の教訓を継承する防災教育等に取り組み、地域防災力向上に大きな役割を果たしており、防災福祉コミュニティで行っている訓練回数が2009年度に775回であったものが2012年度には896回に増えるなど、現在でも活発な活動を行っている。

神戸市の要援護者支援の取り組みは、2004年7月の梅雨前線豪雨、一連の台風等で要援護者の災害時の避難支援に関する問題が顕著化したこと<sup>1)</sup>を契機に、2006年に神戸市から魚崎町防災福祉コミュニティに要援護者の避難支援の取り組みを働きかけ、その年に筆者も実務者として参画して、数回のワークショップ、訓練を経て、要援護者避難支援計画を作成した<sup>8)</sup>。その後、数か所の防災福祉コミュニティで取り組みが行われている。

2012年8月に中央防災会議から南海トラフ巨大地震による震度分布・津波高が発表され、神戸市では、全域が最大震度6強の強い揺れに襲われ、最大3.2mの津波が80分から110分で到達し、神戸市の沿岸部が広範囲に浸水することが想定されている<sup>9)10)</sup>。

このような状況を踏まえて、神戸市では要援護者支援を推進するために、政令指定都市では初めてとなる要援護者支援条例「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」(以下「条例」という)を制定し、2013年4月から施行している<sup>11)12)</sup>。この条例の制定をきっかけに神戸市をあげて地域への働きかけを行い、住民による要援護者支援の取り組みを進めている。

## 3. 神戸市の要援護者支援対策への取り組み

本章では、神戸市の要援護者支援対策への取り組みについて概括する。筆者は、2012年から「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」の制定等の神戸市の要援護者対策についてその仕組みを検討してきた。まずは、神戸市における要援護者支援の概要について要約した上で、要援護者情報の取扱いに関する協定の締結

を前提とする地域への要援護者情報の提供のあり方、地域の特性を尊重した神戸市の要援護者支援団体等への支援という特徴的な2点について述べる。

### (1) 神戸市の要援護者支援の概要

神戸市では、2006年に魚崎町防災福祉コミュニティで始まった要援護者支援体制をモデルとして、地域での要援護者支援の体制づくりを支援してきたが、2012年3月末時点で要援護者支援の取り組みは11地区にとどまった。この神戸市の推進する要援護者支援対策は、行政が保有する要援護者情報を地域に提供する仕組みがないことや地域の要援護者支援について明確な規定がないこと等が課題となっていた<sup>13)14)15)</sup>。これらの課題を解消し要援護者対策を推進するために、2013年4月に要援護者支援に関する条例を制定した。

条例では、市に要援護者に係る情報の収集および要援護者台帳の作成を義務付け、防災福祉コミュニティ等の要援護者支援団体(以下「支援団体」という)への要援護者台帳の提供、また、支援団体による要援護者支援計画の作成等について定めている<sup>16)</sup>。

また、要援護者支援を地域で組織的・継続的に進めていくためには母体となる地域団体が必要である。条例では、防災福祉コミュニティ、ふれあいまちづくり協議会、自治会、地区民生委員・児童委員協議会、消防団、地域自立支援協議会その他の団体で市長が認めるものの中から地域で支援団体を指定することとしている。

この地域における要援護者支援を進めるための具体的な手順は次のとおりである(図1)。

- ① 地域において支援団体を決めて、支援の対象となる要援護者の範囲と情報管理の方法等を決定する。
- ② 支援団体は決定した内容をもとに神戸市に要援護者名簿の提供を申請する。
- ③ 支援団体と神戸市は、個人情報の取扱いについての協定を締結する。

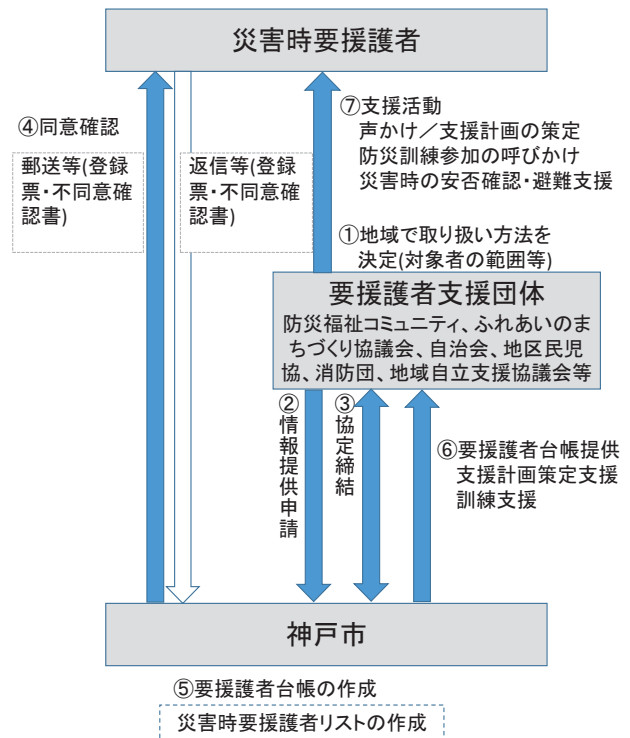


図1 要援護者支援の流れ(災害時要援護者支援のガイドライン(神戸市(2014)<sup>13)</sup>から筆者作成)

- ④ 神戸市は要援護者に、同意を確認するための登録票及び不同意を確認するための不同意の確認書を郵送等し、要援護者から返信してもらう。
- ⑤ 神戸市は返信のあった中から同意を得た登録票等をもとに要援護者台帳を作成する。
- ⑥ 神戸市は、要援護者台帳を支援団体に提供し、要援護者支援計画の作成や訓練の実施を支援する。
- ⑦ 支援団体は、必要に応じて神戸市から提供を受けた要援護者台帳に基づいて声かけや支援計画の作成、避難訓練等を実施して、災害時の要援護者の安否確認や避難支援活動を行うこととしている。

## (2) 神戸市の要援護者支援対策の特徴

神戸市の要援護者支援対策の特徴として、要援護者情報の提供方法及び支援団体への支援方策が挙げられる。

### a) 要援護者情報の提供

要援護者情報の提供方法であるが、神戸市から支援団体への要援護者台帳の提供は、支援団体の申請に基づき、神戸市と「地域要援護者支援活動に係る個人情報の取り扱いに関する協定書」を締結することとしている<sup>11)</sup>。

この協定は、神戸市から提供する要援護者情報の個人情報の管理方法及び利用、提供の制限に関する事項、事故発生時の報告、本協定に違反した場合の措置等を明記している。このことで、支援団体が神戸市との緊密な連携のもとに個人情報を守るという姿勢を日ごろから明らかにすることができ、要援護者本人や地域の安心感を生み、地域の要援護者支援への取り組みを推進することが期待できる。

### b) 支援団体への支援方策

神戸市の地域への要援護者支援の働きかけとしては、①要援護者支援の取り組みを紹介する市民向けのリーフレットや市民向けのガイドラインとなる啓発冊子の作成・配布、②要援護者の避難訓練への指導・支援等、③避難支援計画の作成等の地域の取組みに対する専門家の派遣等を行っている。

これらの支援に共通する特徴は、地域の特性に合わせて支援の対象とする要援護者の範囲や支援の内容等について、一定の要件を設定するのではなく、まずは地域でできることから取り組んでもらうように進めていることが挙げられる。特に、避難支援計画については、神戸市として画一的な様式は定めずに例示の様式を提示し、地域で検討した内容を反映した避難支援計画となるように地域の実情に応じたものとしていくこととしている。

その結果、古くからの住宅地では、要援護者の近隣に住んでいる親しい住民が支援者となる、誰が誰を支援するかを決めておく個別マッチング方式の避難支援計画を作成している。一方、サラリーマン世帯の多いニュータウンでは、個別マッチングで対応できる時間帯は少ないため、災害時に参集できた人で安否確認や避難支援を行うという地域全体で要援護者支援を行う避難支援計画を作成している。このように神戸市では、生活様式等の地域の実情に応じた要援護者支援の取り組みを推進している。

## (3) 神戸市の要援護者支援の現状

神戸市の要援護者支援の取り組みが始まった2006年から2012年3月までで、要援護者支援体制が整った地域は11地区であったが、条例施行後の2013年度、2014年度の2か年で28地区に増えた。このように、一定の成果があった。しかし、神戸市内の防災福祉コミュニティは191地区であり、28地区は約15%に過ぎない。実際に地域の人に聞くと、

「これまで行政から個人情報が多量になかなかもらえなかったが、手続きが決まってよかった。」という声が聞かれる反面、「災害時に自宅に不在の場合は支援を行うことができない。」「津波浸水想定地域に住んでおり、自分の避難だけで精一杯である。」といった声も聞かれた。そこで、要援護者支援の中核的な地域団体である防災福祉コミュニティの役員に、地域における要援護者支援の実態と課題についてのアンケート調査を行い、その分析結果から地域の要援護者支援を更に推進するための方策について考察する。

## 4. 防災福祉コミュニティの現状と課題に関する調査の実施

### (1) アンケート調査の実施の経緯

神戸市の防災福祉コミュニティは結成から18年が経過し、南海トラフ巨大地震への対応や要援護者支援への取り組み等の新たな課題が出てきている。そのため神戸市消防局で、学識経験者及び防災福祉コミュニティ関係者を委員とする「防災福祉コミュニティ事業の推進に関する検討会」<sup>12)</sup>を設置し防災福祉コミュニティのあり方を検討することとした。検討会において、防災福祉コミュニティの現状と課題及び今後の方向性を見出すためにアンケート調査を実施した<sup>13)</sup>。その中で要援護者支援に関する設問を取り上げて分析し考察を行った。

### (2) アンケート調査の概要

本アンケート調査の目的は「阪神・淡路大震災を教訓に結成された防災福祉コミュニティについて、震災から18年が経過するなか、災害も大規模化・複雑多様化してきている。南海トラフ巨大地震による揺れや津波など、地域が直面する新たな課題もでてきており、本調査によって防災福祉コミュニティの活動内容や運営状況を明らかにすることで、これからの自主防災の方向性について検討する」である。

アンケートの実施期間は、2013年6月～8月である。調査方法は、防災福祉コミュニティ全191地区について、各地区の代表者に3票ずつ調査票を郵送し(計573票)、「代表者を含む役員3人が回答する」ように依頼を行った。回収は同封の返信用封筒で郵送回収を行った。

有効回答数は419票(有効回答率は73.1%)であった。防災福祉コミュニティ単位でみると191地区中166地区から回答があり、回答率は86.9%と非常に高い数値であった。

分析は基本的には防災福祉コミュニティ単位で行った。1つの防災福祉コミュニティから、複数人の回答があった場合にはその中から代表的な回答を防災福祉コミュニティの回答とした。例えば、計量的なデータについては平均値を算出したり、事実(行われている/行われていないなど)を尋ねる設問の場合には、論理的に「行われている」と回答した回答を採用したりすることで、防災福祉コミュニティの実態がより正確に反映されるように配慮した。サンプルデータの具体的な扱いについては、補注<sup>14)</sup>に示した。

### (3) 要援護者支援の活動可能性

大規模な地震が発生した場合の防災福祉コミュニティの活動について、神戸市の防災福祉コミュニティで行われている訓練項目の主なものから、発災直後に行う個人の活動及び地域の災害対応活動を13項目を挙げて、それぞれについて、「大規模な地震が発生した場合にすべきだと思う活動」(各項目の左側の棒グラフ)、「大規模な



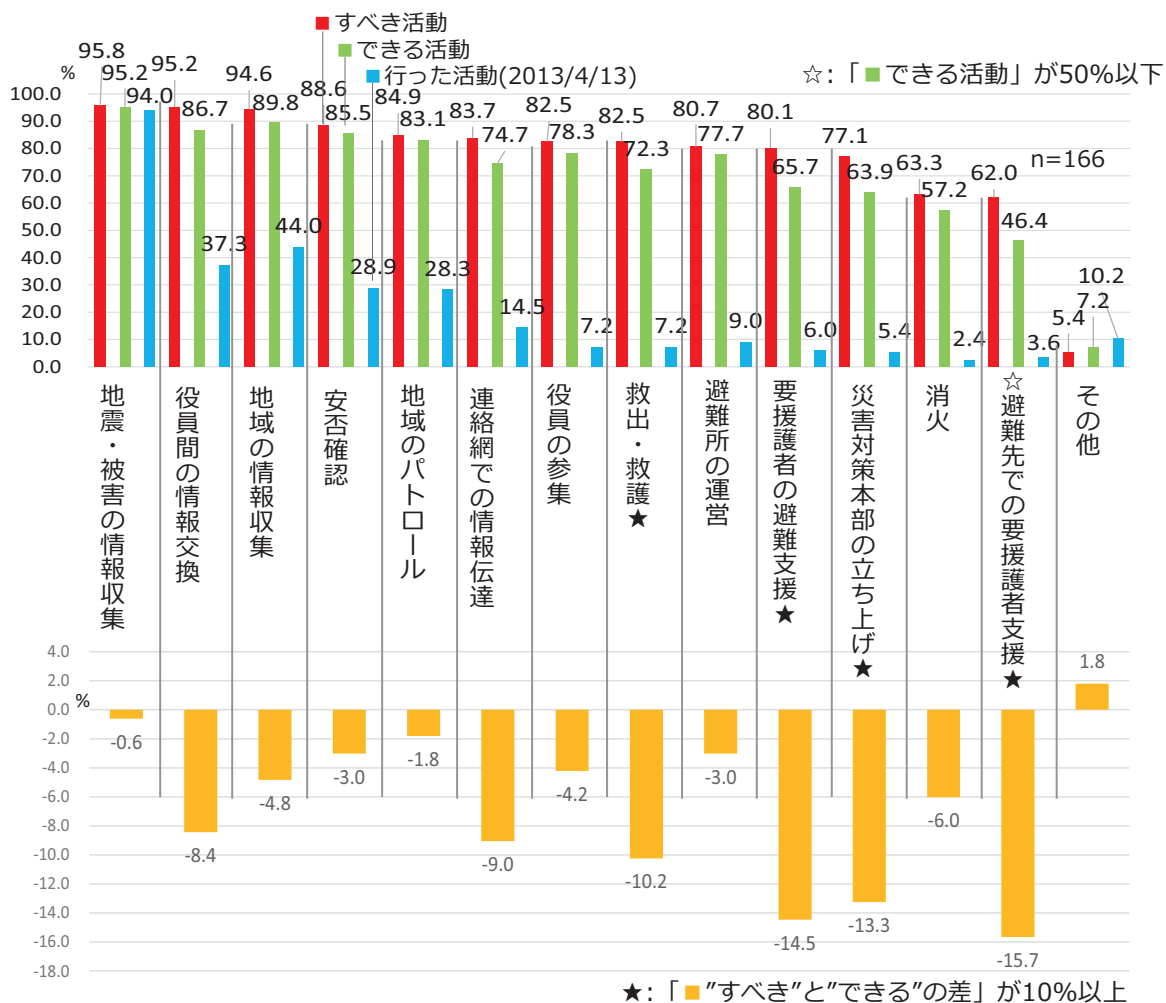


図2 大規模地震発生時に組織・個人が行う活動(上図)と「活動すべき」「活動できる」の割合の差(下図)

地震が発生した場合に、これまでの実績を踏まえて実際に出来ると思う活動（各項目の真ん中の棒グラフ）、「2013年4月13日の淡路島を震源とする地震（神戸市の最大震度4）で実際に行った活動」（各項目の右側の棒グラフ）であるかどうかを問い、回答傾向の違いを明らかにした(図2の上図)。サンプルデータの具体的な扱いについては、補注<sup>(2)</sup>に示した。

この結果、地震・被害の情報収集(95.2%)、地域の情報収集(89.8%)、役員間の情報交換(86.7%)、安否確認(85.5%)、地域のパトロール(83.1%)については8割以上の防災福祉コミュニティで「自分たちの地域で実施することができる」と回答していた。一方、「できる」という回答が過半数を割ったのは、避難先での要援護者支援(46.4%)であった。

また、2013年4月の淡路島の地震時に実際に行った活動であるかどうかの問いに対しては、神戸市では震度4であったことから防災福祉コミュニティとして活動したところは少なかった。更に、活動をすべきだと答えた回答者の割合と、活動ができそうと答えた回答者の割合の差を算出し、その差が大きい活動を明らかにした。その結果、避難先での要援護者支援(-15.7%)、要援護者の避難支援(-14.5%)、災害対策本部の立ち上げ(-13.3%)、救出・救護(-10.2%)は特に回答の割合の差が10%以上と大きく、すべきと思うものの、現在の状況では実際にできるとは考えていないことがわかった(図2の下図)。

以上のことから、防災福祉コミュニティでは要援護者支援をやるべきだと考えているが、最も困難な活動であると感じていることが明らかになった。

#### (4) 要援護者の避難支援訓練

回答者が属する防災福祉コミュニティの要援護者の避難支援訓練の実施状況について尋ねたところ、訓練を実施しているとの回答は66.3%と過半数であった。その内訳をみると、いくつかの団体と合同で訓練を実施が48.8%、単独で訓練を実施が17.5%であった。一方で、訓練を実施していないという回答も約3割(30.7%)あり、訓練実施状況には防災福祉コミュニティによって差があることがわかった(図3)。サンプルデータの具体的な扱いについては、補注<sup>(2)</sup>に示した。

#### (5) 要援護者の避難支援計画

回答者が属する防災福祉コミュニティの要援護者避難支援計画を作成しているとの回答は59.1%と過半数であった。その内訳をみると、いくつかの団体と合同で計画を作成が41.0%、単独で計画を作成が18.1%であった。一方で、計画を作成していないという回答が約4割(36.7%)であり、計画作成状況についても防災福祉コミュニティによって差があることがわかった(図4)。サンプルデータの具体的な扱いについては、補注<sup>(2)</sup>に示した。

(6) 要援護者の避難支援の訓練と計画の実施状況

要援護者の避難支援に関する訓練と計画の実施状況について、「訓練と計画作成を実行している防災福祉コミュニティ」「訓練のみ実行している防災福祉コミュニティ」「計画作成のみ実行している防災福祉コミュニティ」「訓練も計画作成も実行していない防災福祉コミュニティ」という4種類に防災福祉コミュニティを分類し、それぞれのカテゴリーについて「要援護者の避難支援ができるかどうか(活動可能性)」との関係性について明らかにした(図5)。サンプルデータの具体的な扱いについては、補注<sup>(2)</sup>に示した。

その結果、災害時要援護者の避難支援について「訓練と計画作成を実行している防災福祉コミュニティ」の約8割(80.2%)が「要援護者の避難支援ができる」と回答していた。一方で「訓練と計画作成のどちらも実行していない防災福祉コミュニティ」の約5割(53.5%)が「要援護者の避難支援ができない」と回答していた( $\chi^2(3)=17.0, p<.01$ )。また「訓練のみ実行している防災福祉コミュニティ」および「計画作成のみ実行している防災福祉コミュニティ」の54.5%が「要援護者の避難支援ができる」と回答していた。このことから、訓練と計画作成の両方を実行することが活動可能性を最も向上させることが分かる。また、訓練もしくは計画作成の一方でも実行している場合は、どちらも実行していない防災福祉コミュニティよりも活動可能性が高いことがわかった。

5. 要援護者支援を促進するための要因分析

(1) 決定木分析による促進要因の分析

決定木分析によって要援護者の支援における防災福祉コミュニティの活動可能性向上を促進する要因の分析を行った。決定木分析とは、統計的なアルゴリズムを用いて、ある項目を説明するための最も合理的なデータの分類や階層関係を、決定木というツリー状の図法で描いていく分析であり、データマイニングや予測モデルなどで使用される多変量解析である。決定木によって要援護者支援ができると回答した防災福祉コミュニティがどのような特徴を持ったコミュニティなのかを説明することで、要援護者支援における防災福祉コミュニティの活動可能性向上を促進する要因を明らかにできると考えた。

図6が決定木分析によって作成された決定木である。図中の棒グラフはすべて「要援護者の避難支援ができる」という回答傾向であり、各枠内の左側の棒グラフ(緑色)が「できる」と回答した防災福祉コミュニティの割合、各枠内の右側の棒グラフ(赤色)が「できない」と回答した防災福祉コミュニティの割合である。図を上から見ると、「要援護者の避難支援ができる」という状態を左右する一番大きな要因として「要援護者の避難支援をすべきという意識」が抽出された。「避難支援すべき」と回答した防災福祉コミュニティの79.5%が実際に支援できると思っているのに対し、「避難支援すべきでない」と回答した防災福祉コミュニティの89.7%が実際に支援できないと考えていた。このことからまず、要援護者の避難支援を実現するには、「避難支援は地域ですべきである」という、災害時における要援護者避難の支援実態を反映した地域における役割分担の意識を持ってもらうように働きかけることが重要である。

更に図を見ていくと、「要援護者の避難支援をすべき」と思い、実際に要援護者避難支援ができる」という状態

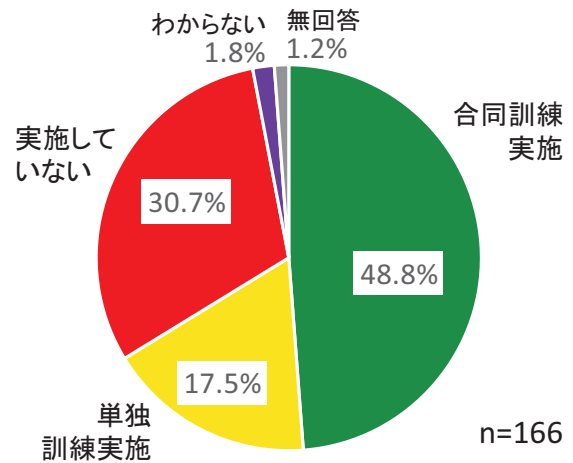


図3 要援護者の避難支援訓練の実施状況

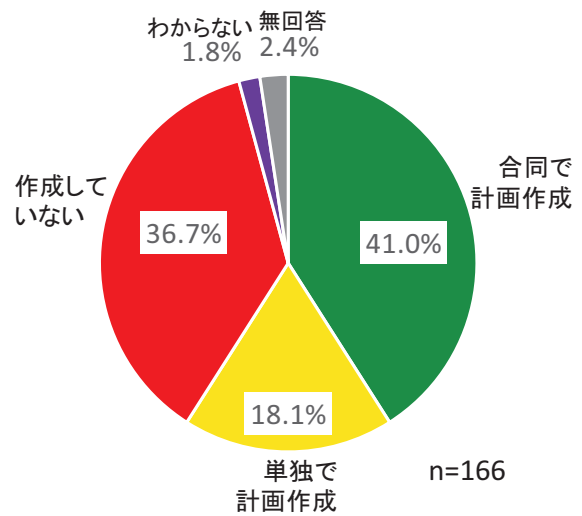


図4 要援護者の避難支援計画作成の実施状況

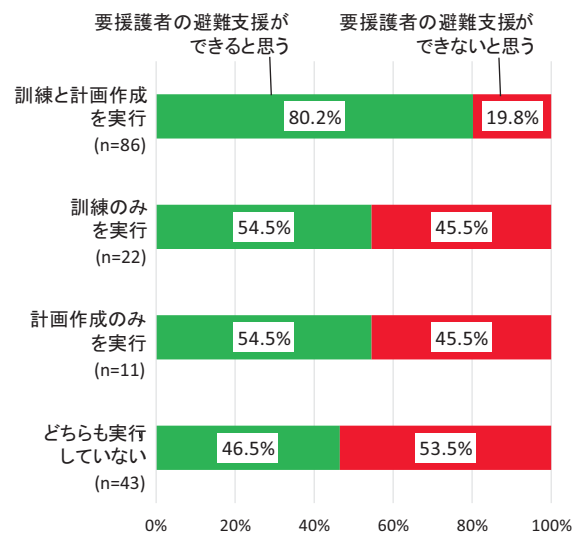


図5 要援護者避難支援訓練・計画作成の実施状況と活動可能性

を左右する一番大きな要因として、「要援護者避難支援訓練実施と計画作成状況」が抽出された。訓練実施・計画作成実施状況については、訓練を実施し計画も作成している、訓練のみ実施している、計画のみ作成している、訓練を実施していないし計画も作成していないの4カテゴリーで分析をしたところ、「要援護者避難支援の訓練を実施し計画も作成している」または「訓練のみ実施している」と回答した防災福祉コミュニティの87.1%が実際に支援できると回答していた。一方、「計画作成のみを行っている」または「訓練を実施していないし計画も作成していない」と回答した防災福祉コミュニティについて、実際に支援できると回答した防災福祉コミュニティは38.5%にとどまった。このことから要援護者支援の実施に結実させるためには、まずは訓練を実施してもらうことの有効性を考えることができる。

以上をまとめると、「要援護者支援」の促進要因として、防災福祉コミュニティで要援護者支援をすべきであるという「地域における役割分担の意識」と、訓練は少なくとも実施しているという「訓練実施」の2つが活動の強い促進要因となっていると考えられる。

計画作成よりも訓練が要援護者支援の活動可能性を高めているのは、実際に要援護者の避難支援訓練を経験したことが、要援護者支援ができるという意識の醸成につながったと考えられる。まず、訓練を行い、訓練に基づいて計画を作成する手順が要援護者支援の活動可能性を高めるうえで有効であることが考えられる。

## (2) ソーシャルキャピタル得点による要援護者避難支援の実態

2002年度の内閣府の委託研究では、共同体的な人間関係が維持され、ソーシャルキャピタルが豊かな地域ほど、安全・安心な暮らしに関連する失業率及び犯罪率が低くなることが示唆されている<sup>18)</sup>。また、松川・立木らによって行われたソーシャルキャピタルに関する先行研究では、ソーシャルキャピタルが直接、放火・犯罪件数を低減させる効果を有することが実証されている<sup>19)</sup>。

ソーシャルキャピタルとは、最もよく用いられるR. パットナムの定義によれば「人々の協調行動を活発にすることによって、社会の効率性を高めることのできる、「信頼」「規範」「ネットワーク」といった社会的仕組みの特徴」とされている<sup>20)</sup>。

ここでは、ソーシャルキャピタルと要援護者支援との関係をみるために、松川・立木らの先行研究で用いられた、2007年度・2008年度の神戸市の自治会・管理組合基本調査の設問のうち、ソーシャルキャピタル促進要因である「多様な住民参加」に関する設問及びソーシャルキャピタル量に関する設問を用いてアンケートを行った。

### a) ソーシャルキャピタル得点と活動可能性

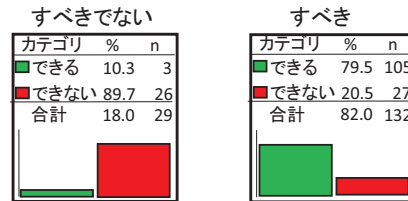
ソーシャルキャピタル量に関する項目(「近所の人同士があいさつを行うこと」などの14項目)について、「ある程度行っている」、「たまに行っている」、「どちらとも言えない」、「どちらかと言えば行っていない」、「ほとんど行っていない」の5段階で回答してもらい、その得点をソーシャルキャピタル得点とした。

また、要援護者の安否確認・避難支援について、防災福祉コミュニティをソーシャルキャピタル得点により4つのグループに分類し、要援護者の安否確認・避難支援ができるかどうかについて、防災福祉コミュニティの傾向を明らかにした。その結果、要援護者の避難支援について、ソーシャルキャピタル得点が最も高いグループの

### 要援護者の避難支援ができる

カテゴリ	%	n
できる	67.1	53
できない	32.9	108
合計	100.0	161

### 要援護者の避難支援をすべき (X<sup>2</sup>(1)=61.7, p<.01)



### 訓練実施・計画作成実施状況 (X<sup>2</sup>(1)=11.0, p<.05)

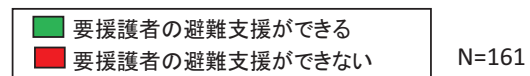
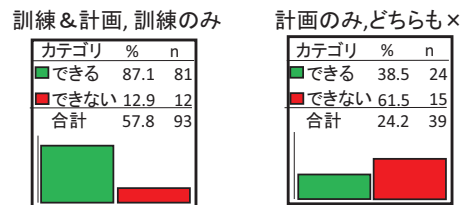


図6 要援護者支援に対する意識と活動可能性との関係(決定木分析結果)

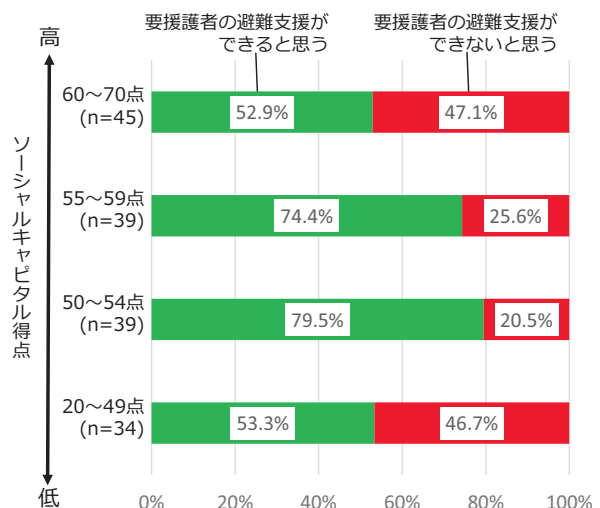


図7 ソーシャルキャピタル得点と活動可能性

52.9%、次に高いグループの74.4%、あまり高くはないグループの79.5%、最も低いグループの53.3%が「避難支援ができる」と回答した( $\chi^2(3)=10.0, p<.05$ ) (図7)。サンプル

ルデータの具体的な扱いについては、補注<sup>(2)</sup>に示した。

ソーシャルキャピタルの最も高いグループと最も低いグループが、なぜ相対的に「要援護者の避難支援ができない」と回答したのかを考察するために自由記述による回答からその原因を調べた。

ソーシャルキャピタルの最も低いグループは、地域住民の関係性などが希薄であり、要援護者の避難支援といった難しい課題に取り組む素地がないことが考えられる。自由記述からも「防災に関して、現実、あまり関心がないようであり、18年前の体験した人の考えと実際に体験していない人の違い、温度差がある。訓練を実施しても、ただの参加と思える態度に感じられることが多々見られる」「ニュータウンは、防災的には問題がないので、住民も他人事のように、地震以外災害はないと多数の人が考えている。大きな災害でなくても高齢化が進んでおり、要援護者の救助などとてもできるような状態でない」という回答があった。

一方、ソーシャルキャピタルの最も高いグループは、地域住民同士でお互いの実情がよくわかっており、具体的な災害時の対応がよりイメージできているからこそ、要援護者の問題は難題であり一筋縄ではいかないと認識しており、その結果「要援護者の避難支援ができないと思う」と回答していることが考えられる。自由記述からも「災害時要援護者支援条例に対しては、以前から気にかけていた問題であるが（中略）、高齢者が多いため、支援者人員確保が難しい」「高齢化が進み、知識、人脈は申し分ないが、行動力に欠けるので、今まで以上に学校と連携して活動し、若い世代になる子どもを通じて、情報を発信し、興味を持ってもらうようにしたい」といったものがあり、ソーシャルキャピタルが高いことが「要援護者支援への具体的な対策の必要性を考えるため

の素地」になっていることが考えられる。

### b) 神戸市のソーシャルキャピタルの事例

神戸市の報告書<sup>21)</sup>では、多様な住民や事業所、団体とゆるやかな連携のネットワークを張り巡らせることや多種多様で多くの住民が参加できるイベントを活用すること等が地域のソーシャルキャピタルを高める効果があるとされている。

魚崎町防災福祉コミュニティでは、2006年の要援護者支援の取り組みを始めた当初は、要援護者台帳への登録は高齢者のみで障害者の登録はなかった。しかし、2010年からスポーツを通じて障害のある人と地域住民が交流する「元気アップ運動会」を東灘福祉5団体(肢体障害者協会、視力障害者協会、聴力言語障害者協会、知的障害者親の会、重度心身障害児父母の会)、東灘区自立支援協議会と魚崎町協議会、防災福祉コミュニティ等の地域団体が連携して毎年開催した結果、障害者の要援護者台帳への登録が増え始めた。これを契機に自治会の餅つき大会に障害者を招待して住民と障害者の交流を図っている。これは、元気アップ運動会という「多様な住民参加」であるイベントを行うことで、「ソーシャルキャピタル」が高まり、その結果として要援護者支援の取り組みの広がりにつながった事例といえる。

防災福祉コミュニティや自治会、ふれあいまちづくり協議会、福祉団体、NPO、民生委員、消防団員、学生等の多種多様な住民や地域団体、事業所等が連携して、イベントや地域活動を進めることがソーシャルキャピタル力を上げることになり、要援護者支援を考えるための素地になることが考えられる。

### (3) 「要援護者支援意識」と「ソーシャルキャピタル」との関係性の解明

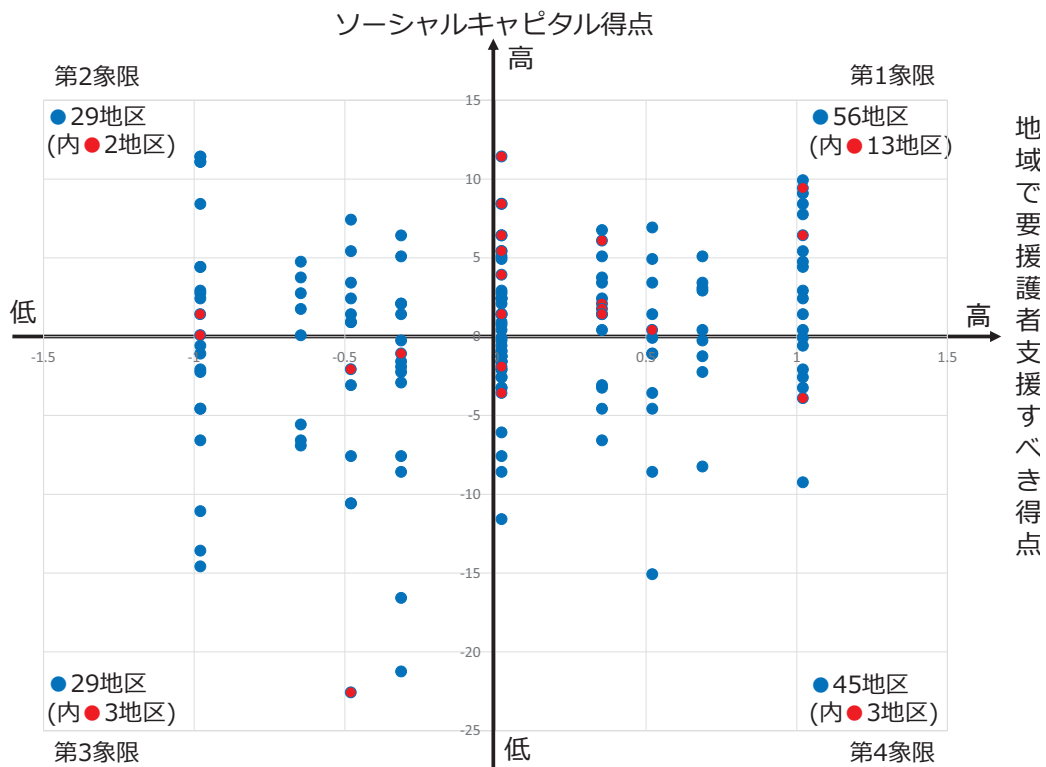


図8 「ソーシャルキャピタル」と「要援護者支援をすべき」を軸とした防災福祉コミュニティの分布図（プロットは1地区を表す）



これまでの分析から、「要援護者支援をすべきの意識」と「ソーシャルキャピタル」は、要援護者支援そのものの実現を目指した要因ではないものの、要援護者計画の整備の促進要因として機能することが明らかになった。ならば、要援護者を支援すべきという意識が高いほど、またソーシャルキャピタルが豊かな防災福祉コミュニティほど、要援護者支援計画を整備していることが予想される。そこで、神戸市において要援護者支援を整備している防災福祉コミュニティは上の2つの要因がどのような状況にあるのかを、「要援護者支援をすべきの意識」と「ソーシャルキャピタル」の2軸による分布図を作成して検証する。

まず、「ソーシャルキャピタル」は、第5章(2)a)のソーシャルキャピタル得点で用いた項目を5段階で得点化し防災福祉コミュニティごとに回答者数で平均値を算出して、これを分布図のY軸とした。Y軸の原点は全防災福祉コミュニティの平均点として、平均点からの差をY得点とした。次に、第4章(3)の「要援護者の避難支援をすべき」及び「避難先での要援護者支援をすべき」とした回答者を1得点として、防災福祉コミュニティごとに回答者数から平均値を算出し「要援護者支援をすべき」を得点化して分布図のX軸とした。原点は全防災福祉コミュニティの平均点とし、平均点からの差をX得点とした。

アンケートに回答のあった159地区の防災福祉コミュニティをそれぞれの「ソーシャルキャピタル得点」及び「地域での要援護者支援すべき得点」により4象限グラフにプロットした。また、2014年3月末時点で要援護者名簿を地域で共有している28地区のうち、アンケートで回答のあった21地区を赤のプロットで表示した(図9)。

分布図から要援護者名簿を地域で共有している21地区を見てみると、ソーシャルキャピタル得点が高い第1象限及び第2象限に15地区、要援護者支援をすべき得点が高い第1象限、第2象限に16地区、ソーシャルキャピタル得点及び要援護者支援をすべき得点が共に高い第1象限に13地区がプロットできた。この分布図から、地域のソーシャルキャピタル力や要援護者支援をすべきという住民の意識が要援護者支援の促進に強い影響を与えていることがわかった。

これらのことから、住民による要援護者支援を促進するためには、要援護者支援計画の策定が目的であるとしても、訓練の実施や計画の作成といった目的的手段だけでなく、その背景にある住民の要援護者支援をすべきという想いの醸成やソーシャルキャピタルの充実、特に多様な住民参加を促進することも重要なステップであると考えらるべきである。例えば、魚崎町防災福祉コミュニティの事例のように、防災とは直接には関係しない運動会や祭りのような多種多様な住民や地域団体が参画するイベント等を行うことも効果があるといえる。

地域で要援護者支援をすべきという気運の盛り上がりが見られ、ソーシャルキャピタルが充実したベストプラクティスな取り組みをしている防災福祉コミュニティを抽出して、総合的・系統的に分析・検討して、それらによって得られた知見を要援護者支援の推進に生かしていくことが重要であると考えられる。

## 6. 考察・結論—要援護者支援に係る避難支援推進モデルの提案—

### (1) 調査結果から考えられる要援護者支援に係る避難支援

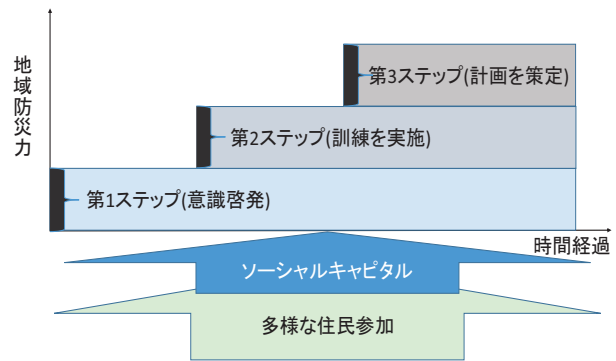


図9 要援護者支援に係る避難支援推進モデル

### 推進モデル

防災福祉コミュニティへのアンケートの分析・検証から要援護者支援を促進するための手法として、次の第1ステップから第3ステップの手順を導き出すことができた。

第1ステップは、「要援護者支援」の一番大きな促進要因である「要援護者支援は地域ですべきである」という意識を醸成することである。住民に自助、共助による災害時の要援護者支援の必要性を理解してもらうための意識啓発が最初のアプローチとなる。

第2ステップでは、「要援護者支援」の2番目に大きな促進要因である「要援護者支援の訓練」を行う。例えば、車椅子での避難訓練等を行うことによって住民による要援護者支援ができることを体得する。

第3ステップでは、訓練に基づき計画を作成する。計画を作成することにより要援護者支援に対する住民の共通認識が生まれる。

更に、多種多様な住民や地域団体が参加するイベント等を行うなど多様な住民参加を促進し、地域のソーシャルキャピタルを高めることが、住民による要援護者支援の下支えとなり、要援護者支援活動の実効性をより高めることがわかった。

以上のことから要援護者の避難支援の推進モデルとして、多様な住民参加を促進して地域のソーシャルキャピタルを高め、第1ステップの意識啓発から第3ステップの計画作成までを順番に実施していく「要援護者支援に係る避難支援推進モデル(図9)」を提案する。

### (2) 本研究の結論

本研究では、神戸市の防災福祉コミュニティの事例から要援護者支援のあり方を考察した。その結果、要援護者支援の活動可能性を向上させる促進要因として、ソーシャルキャピタル、要援護者支援をすべきという意識、訓練、計画があることを明らかにし、要援護者支援に係る避難支援推進モデルを提案した。

今後は更に、魚崎町防災福祉コミュニティなどのベストプラクティスな取り組みをしている防災福祉コミュニティの事例研究を行い、総合的・系統的な要援護者支援の方策を模索したい。また、今回、検討した要援護者支援に係る避難支援推進モデルは、神戸市以外の地域でも成り立つのか。要援護者の避難支援以外の災害活動について成り立つのか。今後の研究課題としていきたい。

### 補注

(1)筆者らは「防災福祉コミュニティ事業の推進に関する検討会」における委員および事務局メンバーとして、特にアンケート



調査について担当し、アンケートの設計・実査・分析を行った。本研究は、本アンケート調査から得られたデータを利用して、分析・考察を行ったものである。

- (2) アンケートのサンプルデータにおいて、計量的なデータについては、コミュニティにおける平均値を算出し、そのコミュニティの回答とした。意識(すべき/すべきでない、できる/できない)を問う設問については、例えば、図2に示す「活動できるかどうか」を問う質問では、1つのコミュニティにおいて1人以上の回答者が「活動できる」と回答したとき、そのコミュニティの回答を「活動できる」とした。事実(行われている/いない)を問う設問については、論理的に「行われている」と回答した回答を採用した。例えば、図3に示す「要援護者の避難支援訓練の実施状況」を問う設問では、1つのコミュニティにおいて1人以上の回答者が「合同訓練実施」と回答したとき、そのコミュニティの回答を「合同訓練実施」とした。「合同訓練実施」の回答がなく、1人以上の回答者が「単独訓練実施」と回答したとき、そのコミュニティの回答を「単独訓練実施」とした。「合同訓練実施」「単独訓練実施」のどちらの回答もないとき、そのコミュニティの回答を「実施していない」とした。

## 謝辞

本研究を進めるうえで、ご協力をいただいた「防災福祉コミュニティ事業の推進に関する検討会」の名倉地区防災福祉コミュニティ本部長の植野久仁子委員、魚崎町防災福祉コミュニティ副会長の清原孝重委員、井吹東ふれあいのまちづくり協議会防災防犯会委員長の坂本津留代委員、神戸学院大学准教授の舩木伸江委員及び事務局を担当された神戸市消防局予防課職員の皆様に深く感謝申し上げます。

## 参考文献

- 1) 内閣府：災害時要援護者の避難対策に関する検討会：災害時要援護者の避難支援ガイドライン，内閣府，2006。
- 2) 内閣府：災害時要援護者の避難支援に関する検討会報告書，2013年3月 内閣府。
- 3) 災害対策基本法の一部を改正する法律(平成25年第54号)
- 4) 総務省消防庁：災害時要援護者の避難支援対策の調査結果，総務省消防庁：2013。
- 5) 神戸市個人情報保護審議会：災害時要援護者リストを活用した要援護者登録台帳の作成について，神戸市，2013。
- 6) 神戸市消防局：神戸消防の動き(平成25年版神戸市消防白書)，神戸市，2013。
- 7) 消防庁：「自主防災組織の手引き」改訂委員会：自主防災組織の手引き，消防庁，2011。
- 8) 魚崎町防災福祉コミュニティ：地域みんなで助け隊趣意書，魚崎町防災福祉コミュニティ。2006。  
[www17.ocn.ne.jp/~kiyoju/bousai/shuisho.pdf](http://www17.ocn.ne.jp/~kiyoju/bousai/shuisho.pdf)
- 9) 中央防災会議南海トラフの巨大地震モデル検討会：南海トラフ巨大地震による震度分布・津波高について，内閣府2012。
- 10) 兵庫県：南海トラフ巨大地震津波浸水想定図，兵庫県，2014。
- 11) 神戸市：神戸市における災害時の要援護者支援に関する条例，神戸市，2014。
- 12) 竹葉勝重・大西一嘉・桜井誠一「災害時要援護者支援対策推進のための法制度整備とその課題―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」の策定の過程から― 地域安全学会論文集，2013.11.No.16。

- 13) 竹葉勝重・大西一嘉・谷口晶子，「平成21年台風19号佐用町水害における要援護者対応―民生委員アンケート・インタビュー調査を通じて―」，地域安全学会論文集，No.13，pp481-488，2010。
- 14) 神戸大学大学院工学研究科健康福祉工学コース：防災福祉コミュニティにおける災害時要援護者避難支援に関する調査，神戸大学，2012。
- 15) 太田雄士・大西一嘉「神戸市内の防災福祉コミュニティにおける災害時要援護者避難支援に関する研究」日本建築学会近畿支部研究報告集。計画系(53)，フ517-520，2013年05月24日。
- 16) 神戸市：災害時に備えたたすけあいのまちづくり(災害時要援護者支援のガイドライン)，神戸市，2014。
- 17) 神戸市消防局：災害時に組織的な活動ができる自主防災組織へ，神戸市，2014。
- 18) 株式会社日本総合研究所：ソーシャルキャピタル：豊かな人間関係と市民活動の好循環を求めて内閣府委託調査報告書，内閣府，2003。
- 19) 松川杏寧・立木茂雄：ソーシャルキャピタルの視点から見た地域の安全・安心に関する実証的研究，地域安全学会論文集No.14，p32-34，2011。
- 20) (公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構研究調査本部：過疎と都市への集中の両極化が進む中でのコミュニティづくり(調査研究報告書)(公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構研究調査本部，2014。
- 21) 神戸市市民参画局地域力強化推進課：「ソーシャルキャピタルの醸成を通じた地域づくり」報告書，神戸市，2011。

(原稿受付 2014.5.31)

(登載決定 2014.9.6)