

# 災害時要援護者の避難環境整備に関する研究

## －板橋区内でのケーススタディー－

朝日向 猛<sup>1)</sup> 沼尻 恵子<sup>2)</sup> 鈴木 圭一<sup>3)</sup>

Takeshi Asahina<sup>1)</sup> Keiko Numajiri<sup>2)</sup> Keiichi Suzuki<sup>3)</sup>

本研究は、高齢者・障害者等（以下「災害時要援護者」<sup>1)</sup>という。）の避難環境整備の推進に寄与することを目的に、備えるべき機能・空間を把握・検討したものである。東京都板橋区内等でのケーススタディーを通じ、災害時要援護者と支援者を結び付けるツールとして、避難経路等を記入した安全点検マップ、携行すべき事物等を支援者と共有するための災害時要援護者事前調査書の活用を提案した。

災害時要援護者、安全点検マップ、災害時要援護者事前調査書  
Vulnerable People, Safety inspection map, Pre-survey record of Vulnerable People

## 1 はじめに

### 1.1 研究の目的

我が国の高齢化率は平成 25 年 10 月 1 日現在 25.1%であり、今後も上昇傾向にあることが予測されている。バリアフリー整備の推進により、災害時要援護者の在宅居住及び職場や街への外出の環境が整備されつつある中、災害時における避難環境の整備も重要になってきている。

近年の土砂災害、津波災害では、高齢者福祉施設や病院等が被災し、施設利用者の人的被害が生じ、対策が急務となっていることから、風水害を中心に法的な対策が進みつつある。

水防法（昭和二十四年六月四日法律第九十三号）、土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律（平成十二年五月八日法律第五十七号）、津波防災地域づくりに関する法律（平成二十三年十二月十四日法律第二百二十三号）は、昨今の法改正により、災害危険性の高い区域を指定して避難確保のための措置を規定し、特に、災害時要援護者の利用施設等に対しては、情報提供、避難環境整備等、対策の促進を図ることとしている。さらに、平成 25 年 6 月の災害対策基本法改正により、災害時要援護者に係る名簿の作成が市町村長に義務化され、法律による枠組み整備が進んできている。

本研究では、災害時要援護者の避難環境について、自宅や避難所等で備えるべき機能・空間をスタディーするとともに、災害時要援護者と支援者を結び付ける方策を検討し、避難環境の具体的整備

の推進に資することを目的に実施したものである。

### 1.2 これまでの経緯

本研究の前段階となる調査研究には、次のようなものがある。

①平成 24 年度 国土交通省「避難経路、避難所等における災害時要援護者対策検討」 [1]

②平成 25 年度（一財）国土技術研究センター自主研究「避難経路のバリアフリー化」

①は、東日本大震災で災害時要援護者の被害が大きかったことに対し、避難地・避難路等のハード面の避難環境の整備を図る方策を検討したものである。②は（一財）国土技術研究センター（JICE）が、①の研究を具体の地域でケーススタディーするために実施したものである。

### 1.3 前年度研究について（到達点と反省点）

前年度研究は、密集市街地である板橋区清水町地域、東日本大震災の被災地である仙台市東四郎丸地域を対象にケーススタディーした。 [2] [3]

板橋区清水町地域では、密集市街地である地域の状況を踏まえて、避難地や避難路等の避難環境の整備を重視して検討した。地域の避難上の課題などを把握することが重要と考え、避難訓練に合わせた避難施設等の点検とそれを図上に示したマップを作成した。この結果、道路が狭い、駐車・駐輪、家屋等の倒壊の危険などの問題が指摘されたが、これらの問題はまちづくり（避難地・避難路等のハード整備）の中で解決していく必要がある、中長期的な取り組みになることが予想されるものでもある。しかし、災害時要援護者の避難環

1)法人会員、2)3)会員、 1)2)3)一般財団法人国土技術研究センター（JICE）、  
〒105-0001 東京都港区虎ノ門 3-12-1 ニッセイ虎ノ門ビル 8 階、TEL03-4519-5003、FAX03-4519-5013

境はハード整備のみならず、支援者との連携等のソフト整備を含めて取り組むことが重要である。

ソフト面の避難環境整備のあり方を検討することが検討課題として残されたといえる。そのため、前年度研究から継続して本研究を実施し、ハード整備と連携したソフト面の検討を行うこととした。

## 2 研究の進め方

### 2.1 具体の地域でのケーススタディ

本研究では、前年度研究に引き続き、具体の地域でケーススタディをしつつ、得られた知見をとりまとめる方法をとった。地域は引き続き、東京都板橋区清水町地域、宮城県仙台市（仙台市内の障害児童放課後学童クラブを対象）とした。本論では、以下、東京都板橋区清水町地域の取り組みについて述べるものとする。

### 2.2 ケーススタディの進め方

板橋区清水町地域では、地域住民が集まる定例会等を通じ座学による災害時要援護者に係る認識を深め、避難所運営訓練で実践することとした。

同地域には、地域住民が主導して始めた障害者等の地域での居住、就労等の支援を行う「おたがいさまネットワーク」という先進的な取り組みがあり、月一回の定例会を開催している。この定例会への参加を通じて、災害時要援護者支援に関する座学を実施することとした。定例会では、防災意識の向上のための講習、避難所開設・運営の検討を行うとともに、災害時要援護者と支援者を結ぶツールの活用を検討した。

### 2.3 定例会、避難所開設訓練の状況

#### 2.3.1 平成 26 年 7 月定例会

東日本大震災時に任意の避難所を開設した小岩孝子氏（NPO 法人 FOR YOU にこにこの家理事長）を講師に招き、避難時に備えるべきことについての図上訓練を行った。東日本大震災の被災地である仙台市では、被災経験を活かして、日頃の備えの重要性を知るための災害図上訓練ゲーム「仙台発そなえゲーム」を開発している。このゲームによって、災害に備えるためには「みまもり」「地域力、顔の見える関係づくり」「地域資源（ひと、機関）をつなぎ、生かす」「あたたかい地域創り」「自助・共助、家族内のとりきめ」等が重要であることが地域に再認識された。

#### 2.3.2 平成 26 年 9 月定例会

東日本大震災では行政のみによる避難所の運営が困難であり地域の力が重要になったことを踏ま

え、東京都は地域住民が避難所の運営に主体的に携われるように指導をしている [4]。板橋区でも地域で避難所運営を担うことが検討されており、板橋区清水町地域でも町会を中心に避難所運営の検討を開始している。平成 26 年 11 月には避難所である小学校を使用して、避難所開設訓練を行うことになっていた。9 月の定例会では「避難所開設・運営合同訓練・事前学習会」として、小岩孝子氏及び板橋区危機管理室担当者を招き、地域の避難所である小学校（体育館）において「被災者体験から学ぶ避難所開設運営の心得」講演、「板橋区避難所開設マニュアル」[5]の説明を行った。

#### 2.3.3 平成 26 年 10 月定例会

避難所の運営とともに、地域に期待が寄せられるのが、災害時要援護者の支援である。しかし、災害時要援護者の身体状況、住んでいる住宅等は様々であり、支援といっても、発災時に即座にできるものではなく、災害時要援護者と支援者の組合せ（マッチング）、身体状況、住宅の状況等を事前に把握・整理することが重要である。

行政からも災害時要援護者支援のマニュアルが提供されているが、事前対策から発災・避難生活対応まで様々な想定を踏まえた広範な内容であり、取り組みには時間を要することが想定された。

そこで、東日本大震災等で避難経験を有する有賀絵理氏（茨城 NPO センター・コモンズ理事、茨城大学非常勤講師・茨城県地方自治研究センター研究員）が提案 [6]する災害時要援護者と支援者を結ぶ「災害時要援護者事前調査書」の活用を検討した。「災害時要援護者事前調査書」は、災害時要援護者の身体状況、携行するもの、住宅の間取り、就寝する場等（表 1、図 2 参照）を書き込み、事前に支援者に手渡し、また、自宅にも保管しておくものであり、これにより、支援者と災害時要援護者が客観的に知り合い、両者がつながるツールとなるものである。

表 1 災害時要援護者事前調査書の記載内容

○氏名、生年月日、性別、住所・連絡先、血液型、1. 障がい者手帳、2. 障がい名、3. 普段の生活スタイル（介助の有無、主な外出先）、4. 家族構成（本人との関係、氏名、生年月日、職業）、5. 本人滞在の見取り図、その他介助方法・悩み等
--

有賀絵理氏には定例会にも参加をいただき、著作の講演及び「災害時要援護者事前調査書」の記

載の説明を頂いている（図 1 参照）。



図 1 平成 26 年 10 月定例会

### 2.3.4 平成 26 年 11 月避難所開設運営合同訓練

志村第三小学校を避難所とする 6 町会が合同して、避難所開設・運営のための合同訓練を実施した。内容は、町会による避難所の開設・受付、避難所内の配置、小学校に備え付けの防災用具の確認等である。

「おたがいさまネットワーク」では、訓練に合わせて災害時要援護者の避難訓練を実施した。支援者が災害時要援護者の自宅に行き、必要な支援しつつ避難所まで同行する。避難所で受付をして体育館に着席という流れである。その中で、「災害時要援護者事前調査書」を活用して、事前に書き込みし、支援者がそれを参考にして避難支援を行った。また、「安全点検マップ」を参照して、避難経路を選んで避難行動をとった。板橋では「おたがいさまネットワーク」の取り組みがあり、一定の相互理解が醸成されているものの、これらツールを用いることでより円滑な避難が可能になったと考えられる。

## 3 避難環境整備のあり方の検討

### 3.1 避難環境整備の課題

平成 25 年 6 月に公布された改正災害対策基本法では、それまで任意であった災害時要援護者名簿の作成が、市町村長に義務付けられた。また、これに伴い「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」[7]が示され、名簿の活用による避難支援の方策が示されることになった。

一方、市区町村では、既に任意の災害時要援護者名簿を作成し、行政機関と町会等とが支援体制を構築する等の取組みを始めつつある。しかし、先進的な市区町村においても、町会の取り組みはまだまだこれからという状況といえる。

例えば、東京都内の世田谷区では区と町会が協定を締結して名簿管理等を委ねる先進的な取り組みを実施しているが、協定締結に至った町会等は 1/3 程度（71/196 団体）にとどまっている [8]。

町会等からすれば、名簿が提供されなかったことから災害時要援護者の全体像が把握できず、また、個別の身体状況も捉えられずに、実際に、誰がどのように支援を必要としているのかわからないという状況であったといえる。

町会等の取り組みを進めるためには、支援者と災害時要援護者をつなぐ相互理解のためのツールが必要である。そのツールとして「災害時要援護者事前調査書」及び「安全点検マップ」が有効であると考えられる（図 2 参照）。

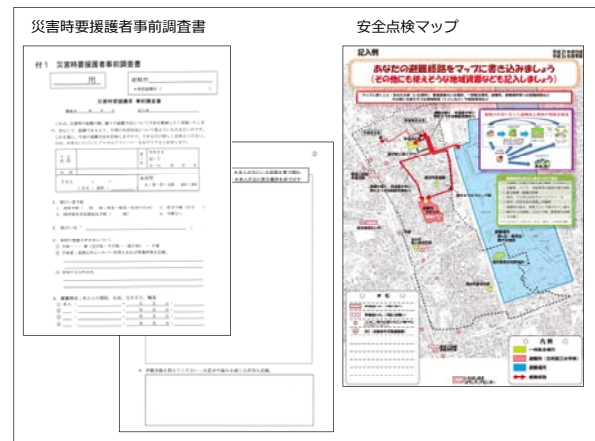


図 2 災害時要援護者事前調査書、安全点検マップ

### 3.2 災害時要援護者支援整備フロー

災害時要援護者支援整備の流れとして、災害時要援護者が「災害時要援護者事前調査書」を作成し、そのコピーを支援者にも渡す。このときは、名簿と同様の漏えいの防止等の配慮が必要である。支援者と災害時要援護者が、自宅・避難路・避難所に至る経路の点検を行う。最短経路、避難上支障になる要素のある経路、等を考慮して、避難経路（複数）を決定する。安全点検マップを活用し、避難経路を書き込んだマップを作成する。さらに、必要に応じて、この一連の流れを繰り返して見直しを図る。

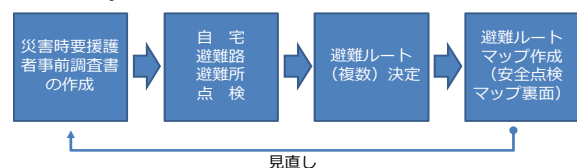


図 3 災害時要援護者と支援者の検討フロー

このような支援者と災害時要援護者が一体になった避難の流れを検討し、個々の支援の充実を図

っていくことが重要である。

### 3.3 地域での検討の重要性

災害時要援護者の避難支援を行う者は、行政の他、町会の役員等が考えられている。町会等には、避難所の運営も期待されている。

災害時要援護者の支援を町会等に委ねる場合は、市区町村と町会等との協定制度の活用が考えられる。また、地域の防災上必要とする事項を計画し市町村へ提案する「地区防災計画」（災害対策基本法第四十二条の二）制度を活用することが考えられる。このような市町村と地域との連携強化の具体化も重要な課題といえる。

なお、町会等の多くは役員等の高齢化の問題を有している。高齢者である支援者が災害時要援護者の支援を行うという問題がある。町会等だけに頼ることなく、福祉・介護事業者、NPO 等も支援者として考慮していくことが重要といえる<sup>ii</sup>。

## 4 まとめ

### 4.1 研究成果の活用

本研究では、災害時要援護者名簿作成の義務化を背景にして、今後、地域において進められていくであろう災害時要援護者と支援者との相互理解のためのツールとして、「災害時要援護者事前調査書」及び「安全点検マップ」の活用を検討し、また、その検討フロー（図3参照）を提案した。

ケーススタディした板橋区清水町地域では、既往の取組を通じて既に相互理解が進みつつあるが、今後、対策に取り組もうとする地域において、本研究で提案したツールと検討フローが役立つものとする。地方公共団体等の取り組みにより災害時要援護者の避難環境整備が進むことが望まれる。

### 4.2 相互理解の促進に向けて

本研究で提案した「災害時要援護者事前調査書」及び「安全点検マップ」は紙媒体をベースとするものである。災害時要援護者の身体能力、支援者の状況は刻々と変化していくものであり、また、街の状況も変化していくものである。そのため、より容易な情報更新のあり方が求められるところでもある。日々変化に合わせた情報提供システムの検討していく必要があり、例えば、WEB マップをベースにした地図、携帯位置情報の活用等が考えられる。また、デバイスについても紙、PC、スマートフォン、ウェアラブル等、様々な選択肢が用意できるようにする必要がある。

## 謝辞

本研究の実施にあたっては、板橋区内で熱心な活動に取り組む「おたがいさまネットワーク」の関係者、同会の代表者である加藤友子氏、また、活動の推進役である加藤勉氏をはじめ、関係する町会・自治会の関係者に多大なる協力をいただいた。また、小岩孝子氏からは仙台発備えゲームの実施等様々なご助言ご指導をいただいた。さらに、有賀絵理氏からは「災害時要援護者事前調査書」の活用を快諾いただき、丁寧な説明を含めたご講演を頂いた。ここに感謝の意を表す。

## 参考／引用文献

- [1] 国土交通省総合政策局，“災害時・緊急時に対応した避難経路等のバリアフリー化と情報提供のあり方に関する調査研究報告書，” 2013.
- [2] 朝日向猛，“避難施設等のバリアフリー環境整備に関する研究（板橋区内におけるケーススタディ）（日本福祉のまちづくり学会 第17回全国大会コメンテーター論文），” 2014.
- [3] 沼尻恵子，“災害時・緊急時に対応した避難経路に関する考察～仙台市東四郎丸小学校周辺地区における取組を通じて～（日本福祉のまちづくり学会第17回全国大会コメンテーター論文），” 2014.
- [4] 東京都福祉保健局，“災害時要援護者対策に係る指針及び避難所管理運営の指針改訂，” 2013.
- [5] 板橋区，“板橋区避難所開設マニュアル，” 2014.
- [6] 有賀絵理，“災害時要援護者支援対策 ―こころのバリアフリーをひろげよう―，” 文眞堂，2014.
- [7] 内閣府（防災担当），“避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針，” 2013.
- [8] 世田谷区，“平成24年度第3回世田谷区障害者施策推進協議会資料，” 2012.

<sup>i</sup> 平成25年6月の災害対策基本法の一部改正により、高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者を「要配慮者」といい、要配慮者のうち特に支援を要する者を「避難行動要支援者」というようになっていくが、本論では、従来から広く用いられ、また、外国人等を含めた幅広い者を対象にすると考えられる「災害時要援護者」を用いることとした。

<sup>ii</sup> 地域との連携については、東北福祉大学「東日本大震災を契機とする地域の健康福祉システムの再構築」（文部科学省「私立大学戦略的研究基盤形成支援事業」）との共同研究により実施予定である。