

災害に備えるまちづくり－弱者対応の視点から－

古本泰之	石井博之	井上晶子
富田泰彦	萩野聡之	千田晋治
井上敦	進邦徹夫	岡村裕
三浦秀之	八木橋宏勇	宮首弘子
岩本和良	依田千春	岡敬祐
二浦孝彦	小高格	榊原敬治

第1章 研究の背景

第1節 本研究に着眼する社会的背景と課題

阪神・淡路大震災から20年、東日本大震災後5年が経過した現在、震災発生当初の状況や、復旧・復興に関しての様々な議論が行われている。特に「防災」に関しては、ハード面では施設等の整備、ソフト面では各自治体における意識啓発活動・訓練の充実がなされている。

一方で、これらの取組の多くは「被災者」を概ね一括して捉えて行われていることから、平常時には表面化しないが、危機状態においてそのひずみが顕著になるであろうと想定される「災害弱者」について見落としている懸念がある。また、災害弱者にも多様な存在が想定され、それぞれに対して求められる対策が異なることから、災害弱者の分類から始まり、その個々への適切な具体的対策を検討することが求められている。

第2節 既存研究のレビューと本研究の位置づけ

2-1 災害に関する既存研究

国立情報学研究所の論文検索サービスCiNiiを利用し、2016年2月に関連するキーワードの論文検索を行った。それによると、「震災」検索でも50,292件、うち、「避難」1,803件、「復旧」2,955件、「復興」10,825件、「支援」5,063件、「原子力」1,018件、「防災」は4,062件であった。

しかし、例えば上記「防災」4,062件の内、弱者への対応が主体となっているもの（タイトルになっているもの）はわずか17件に過ぎない。すなわち平常時の防災において弱者の視点からの防災対応については、詳細な議論が行われていないといえる。

大きな災害時に遭遇した危機状況下では、すべての人が災害弱者としての立場におかれる可能性を持つ。とりわけ、平常時には「見えなかった・露呈しなかった・対応されてこなかった“弱者”」や「社会・地域の脆弱性が災害を契機として表面化」することが予測

される（田中他，2012）¹。

また，災害からの立ち直り・復興は，「すべての地域で同じペースで進むのではなく，平常時における地域の人々の相互信頼関係，相互援助関係などによって異なる」ことも明らかにされている（D・P・アルドリッチ，2015）²。

災害弱者を最小限にとどめるには，平常時の防災の視点として，災害時に弱者の立場におかれると想定される人たちに目を向ける必要があると考えられる。発生するかもしれない災害弱者を想定し，平常時での対応を進めておくことである。

本研究はこのような社会的課題の重要性と研究量の差を埋める端緒とする取組を企図しており，まず災害弱者の詳細な定義づけを行っていく。

2-2 「災害弱者」の定義

現在，使用されている「災害時（避難行動）要支援者」または「災害時（避難行動）要援護者」は以前「災害弱者」と言われていた。これらは以下のように定義されている。

(1)『昭和62年度版防災白書』（国土庁，1987）における「災害弱者」³

- ① 自分の身に危険が差し迫った場合，それを察知する能力が無い，または困難な者
- ② 自分の身に危険が差し迫った場合，それを察知しても適切な行動をとることができない，または困難な者

- ③ 危険を知らせる情報を受け取ることができない，または困難な者
- ④ 危険を知らせる情報を受け取ることができても，それに対して適切な行動をとることができない，または困難な者

(2)平成4年自治省消防庁における「災害弱者」

- ① 乳幼児
 - ② 高齢者
 - ③ 心身障害者
 - ④ 傷病者
 - ⑤ 外国人
- に区分

その後，社会情勢や以下のような防災行政上の変革と共に現在は「災害時要援護者」または「避難行動要支援者」という言葉が使用されるようになった。その定義は以下の通りになされている。

(3)「災害時要援護者」または「避難行動支援者」の定義

「災害時要援護者対策ガイドライン日本赤十字社（平成18年3月）」⁴における「災害時要援護者」は「災害から身を守るため，安全な場所に避難するなどの一連の防災行動をとる際に，支援を必要とする人々」とされ，具体的に以下のように明記している。

- ① 心身障害者（肢体不自由者，知的障害者，内部障害者，視覚・聴覚障害者）
- ② 認知症や体力的に衰えのある高齢者
- ③ 日常的には健常者であっても理解力や判断力の乏しい乳幼児
- ④ 日本語の理解が十分でない外国人
- ⑤ 一時的な行動支障を負っている妊産婦や

1 田中幹人・標葉隆馬・丸山紀一郎（2012）『災害弱者と情報弱者—3・11後，何が見過ごされたのか』筑摩書房。

2 Aldrich, Daniel P. (2012) BUILDING RESILIENCE: Social Capital in Post-Disaster Recovery. The University of Chicago Press. (=石田祐・藤澤由和訳（2015）『災害復興におけるソーシャル・キャピタルの役割とは何か：地域再建とレジリエンスの構築』ミネルヴァ書房.)

3 『昭和62年度版防災白書』（国土庁，1987）<http://www.nilim.go.jp/lab/bcg/siryounn/tnn0292pdf/ks0292004.pdf>

4 日本赤十字社（2006）災害時要援護者対策ガイドライン。

傷病者

このほか、地理に疎い旅行者や観光客なども災害時要援護者を含めて考えることもある。

「それぞれの支障と災害時のニーズに着目」して分類すると、以下のように分類することもできる。

- ① 情報面・身体面の両方とも支援を必要とする要援護者（高齢者，乳幼児）
- ② 身体面での支援を必要とする要援護者（身体要援護者：肢体不自由者，内部障害者，妊産婦，傷病者）
- ③ 情報面での支援を必要とする要援護者（情報要援護者：視覚・聴覚障害者，知的障害者，精神障害者，外国人）

それぞれの属性に着目すると災害時の支援をするうえで役立つので，この日本赤十字社版では3つの属性に分け対策を記載しており，文字通り，災害時要援護者対策のガイドラインとしてたいへん参考になる。

(4) 平成 25 年 2 月 19 日付東京都福祉保健局総務部総務課 「災害時要援護者対策に係る指針」⁵の改訂，災害時要援護者への災害対策推進のための指針（区市町村向け）における災害時要援護者

- ① 一人暮らしの高齢者
- ② 寝たきり等の要介護の高齢者
- ③ 認知症の人
- ④ 視覚障害者
- ⑤ 聴覚障害者
- ⑥ 肢体不自由者
- ⑦ 内部障害者・難病患者
- ⑧ 在宅人工呼吸器使用者
- ⑨ 知的障害

者 ⑩ 精神障害者 ⑪ 乳幼児 ⑫ 妊産婦

(5) 東京都防災ホームページの災害時要援護者の対策⁶

一般市民向けに災害時要援護者として高齢者の方，目が不自由な方，耳が不自由な方，肢体が不自由な方，外国人・旅行者の方

(6) 平成 25 年 6 月の災害対策基本法の一部改正（内閣府防災情報）

内閣府防災情報のウェブサイト⁷において，高齢者，障がい者，乳幼児等の防災施策において特に配慮を要する方（要配慮者）のうち，「災害発生時の避難等に特に支援を要する方」の名簿（避難行動要支援者名簿）の作成を義務付けること等が規定された。また，この改正を受け，避難行動要支援者名簿の作成・活用に係る具体的手順等を盛り込んだ「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」（平成 25 年 8 月）⁸を策定・公表した。

さらに，災害対策基本法の一部を改正する法律が平成 26 年 4 月 1 日より施行されたことにより，「災害時要援護者支援制度」は「避難行動要支援者支援制度」と名称が変更された。当初，高齢者，障がい者，乳幼児，妊婦など，災害時において特に配慮を要する人を「要配慮者」としていたが，その内，「災害等が発生・発生する恐れのある場合に自ら避難することが困難であるため円滑かつ迅速な避

5 平成 25 年 2 月 19 日付東京都福祉保健局総務部総務課 「災害時要援護者対策に係る指針」の改訂，災害時要援護者への災害対策推進のための指針（区市町村向け）」http://www.fukushihoken.metro.tokyo.jp/joho/soshiki/soumu/soumu/oshirase/saigai_youengosya.html

6 東京都防災ウェブサイト <http://www.bousai.metro.tokyo.jp/bousai/1000027/1000303.html>

7 内閣府防災情報のウェブサイト <http://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagyousei/youengosya>

8 内閣府防災情報のウェブサイト <http://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagyousei/youengosya/h25/hinansien.html>

難の確保などの支援を要する人」を、「避難行動要支援者」という名称とした経緯がある。

以上、災害時における弱者は、災害時に何らかの支援が必要とされる立場に置かれる人であり、避難行動に焦点当てた場合の要支援者と、避難所生活に焦点を当てた要支援者に分けることが出来ると考えられる。そこで、本研究における災害弱者は、両方の視点を含んだものとし、広義に捉える。

避難行動における要支援者については、上記避難行動に当たって何らかのハンディを持つ人たちに加え、買い物客や観光客のように場所に不案内であることや、外国人のように情報が理解し難い状況に置かれた人たちも災害弱者と位置づける。また避難時行動には大きな支障はないが避難所生活において環境が変わること、集団生活であること、長期化することなどにより大きな支障をきたすと予測される人たちをも災害弱者と位置づける。

こうした点から、本稿における災害弱者は、上記の日赤ガイドラインの定義に近いものである。

第2章 研究の目的と方法

第1節 研究の目的

本研究は、第1章において示した社会的背景および災害時・生活復興時の実態を踏まえ、平常時には表面化しないが危機状態においてそのひずみが顕著になるであろうと想定される災害弱者に対し、大学の知財・人財・資財を活かした災害弱者対応策を導き出すことを目的とした。

その前提として、特に2016年度は災害弱者を巡る現状とその課題を見出すことを研究の中心とした。

第2節 研究の構成と方法

2-1 多角的視点からの課題の抽出と研究の構成

本研究は、大学COC事業における「地域志向教育研究経費」を用いて実施した。「地(知)の拠点整備事業」では、連携する自治体(本学の場合は東京都三鷹市・八王子市・羽村市)との連携を基盤に、大学全体の教育・研究を動員し、地域の課題解決に努めることを求めている。その中で、本学はこの大学COC事業において「都市型高齢社会の健康と安心」を主題とし、「生きがい創出」「健康寿命延伸」「災害に備えるまちづくり」の3テーマを掲げて活動を行っている。

そこで、全学的な取組体制で「災害に備えるまちづくり」に関する研究活動を行うため、地域交流推進室を中心とし、医学部・保健学部・総合政策学部・外国語学部の各教員、COC事業における地域・大学間コーディネーター、事務職員、市職員、本学の履修証明プログラムである「生きがいづくりコーディネーター養成講座」に参加している市民1名の計18名によって研究体制を構築した。

本学の資源を活かした全学的な取組に、大学COC事業連携自治体職員、地域住民が加わることで、現状と今後に向けての課題を学内外の視点から包括的に明らかにすることができると同時に、地域での具体的な実践活動にスライドする可能性を持たせた。

この体制で2016年4月11日・5月22日に中心メンバーによる会合を持ち、以下のように研究全体を構成していくこととした。

- ① 現在の国、自治体、関係機関の「災害弱者」の定義の確認
- ② 大学COC事業で連携する3市における災害弱者への対応の状況調査
その上で、研究グループを「三鷹市調査班」

「羽村市調査班」「八王子市調査班」に分け、それぞれ調査を実行し、6月29日の会合で報告を行った。この会合において、「災害弱者」という用語でまとめられているものの、その実態は多様な主体で構成されており、一つのアプローチで研究を進めていくことは困難であることが改めて確認された。

そこで、7月19日の会合において、2016年度においては、メンバーを以下の4班にわけ、災害弱者対策に関する研究をそれぞれの視点から進めていくこととした。

- ①要支援者班、②避難所運営班、③外国人班、④大学・学生班

各班の研究の目的は、年度末を目処に対応の現状と課題について明らかにしていくこととした。

したがって本研究は、以下のように要約することができる。

- ① 災害弱者の定義と COC 連携 3 市の取組現状の把握
- ② 「要支援者」「避難所運営」「外国人」「大学・学生」の4つの災害弱者を巡る現状とその課題の抽出

2-2 各班の研究手法

各班の研究手法は以下の通りであるが、その詳細については各班の報告において触れる。

(1) 要支援者班

- ① 被災地の実態を関係者から聞き取り調査
- ② 避難所訓練への参与観察

(2) 避難所運営班

- ① 避難所における被災地の実態を関係者から聞き取り調査
- ② 避難所訓練への参与観察

- ③ 被災地支援活動実践者による勉強会 (2016年2月14日)

(3) 外国人班

- ① 研究者招聘による勉強会 (2016年12月15日：学内関係者全員に公開する形で実施)
- ② 連携自治体3市関係者への聞き取り調査
- ③ 日本文体論学会第109回大会公開「研究フォーラム」(2016年6月26日)での「災害と文体」に関するディスカッション

(4) 学生班

- ① 大学関係者への震災時対応に関する聞き取り調査
- ② 本学学生を対象としたアンケート調査

なお、各班では班会議を行い、調査研究方針検討等がなされた。また班代表によるコア会議⁹、および全員対象の全体会議¹⁰を開催し研究方針協議や調査結果等の情報共有、意見交換を行った。

第3章 3市の現状調査と課題

各市の状況調査に当たっては、各市の状況が異なることから同一質問は出来ないが、基本的には以下の観点からの聞き取りを行うこととした。

- ✧ 日常生活における災害弱者をどのように捉えているのか
- ✧ 対応していること
- ✧ 対応の必要性を感じながらもできていない部分
- ✧ 他の自治体との違い
- ✧ 当該自治体の特徴（対応対象、対応策等において）

具体的には以下の質問を例として共有している

9 第1回 4月11日、第2回 5月25日、第3回 6月22日

10 第1回 7月19日、第2回 11月30日

- ・ 日頃災害が起きた時の備えとしてどのような対策をしているか。
- ・ 年間行事として災害に備えたイベント・行事等を行っているか？行っているとしたらどのようなものか。
- ・ 災害時真っ先に救済すべき対象としてどのような人たちを想定しているか。
- ・ 「災害弱者」という言葉から、どのような人たちを想定するか。
- ・ 災害時市民の力を活かすためにどのような取り組みが必要か。
- ・ 災害対策として今以上に充実を図りたい点、強化したい点はどこか。
- ・ 災害時にツール（LINE, Twitter 等の SNS）を使っての対策は考えているか。
- ・ 熊本での震災から改めて必要と感じたことはあるか。

第1節 三鷹市の概要

三鷹班：小高・岡・岡村・富田・二浦・依田
調査先：三鷹市健康福祉部地域福祉課 三鷹市総務部防災課

調査日：2016年5月17日

1-1 三鷹市の現状について

(1) 地域防災に関する特徴

1) 全体像

三鷹市総務部防災課が防災管理業務に対応している。業務内容は、「ホームページ、広報誌、防災行政無線、及び安全安心メール等で防災、災害情報発信」「広域避難場所・一時避難場所・避難場所の整備」「市内を7住区に区分し「自主防災連合会」を組織」「災害時の避難所、対応行動情報を纏めた「防災マップ」¹¹の作成」である。

2) 防災拠点施設整備

2016年度末に「三鷹中央防災公園・元気創造プラザ」を整備する。当施設は、平常時は元気創造拠点として、災害時には機能を転換し、災害対策拠点、一時避難場所及び福祉避難所などになる。

3) 外国人対応

災害時の外国人支援に関しては三鷹国際交流協会とパートナーシップ協定を締結し、「災害時外国籍市民支援センター」を同協会事務所及びロビーに設立し市内約3千人の外国人登録者を対象に必要な情報提供を行うことになっている。

(2) 地域防災組織の全容

1) 7住区自主防災連合会

7住区自主防災連合会は下部組織とする町会、自治会、地区住民協議会等で構成され、地区コミュニティ・センター内が活動の中心となる。(①大沢, ②井の頭, ③井口, ④新川・中原, ⑤三鷹駅前, ⑥牟礼, ⑦連雀の各コミュニティ・センター)。

2) 自主運営組織

一部指定避難所で自主防災組織が活動中。月次会議、年次避難所運営訓練を実施している。

3) 市内医師会

医師会が歯科医師会、薬剤師会、助産師会、柔道整復師会らと連携して指定医療機関・避難所で災害時医療救護活動の対応をしてゆく。具体的には三鷹市の災害対策本部や東京都災害拠点病院（杏林大学医学部附属病院、三鷹市の後方医療施設に相当）と連携して災害時医療拠点(7病院：武蔵野病院、三鷹病院、篠原病院、野村病院、井之頭病院、三鷹中央病院、長谷川病院)や災害時医療救護所(7つの小学校：大沢台小、高山小、井口小、五小、中原小、南浦小、三小)で医療救護活動を行う。

11 http://www.city.mitaka.tokyo.jp/c_service/003/003310.html

(3) 個別の自発的つながりによる防災組織の実態と特徴

指定避難所域内の町会・自治会・マンション管理組合等の有志による「避難所運営連絡会」の活動をしている。メンバーは町会、自治会等関係者と同時にその消防団、学校関係の活動経験者がおり、避難所運営マニュアルの整備や年一回の避難所運営訓練を行っている。また体験会の開催などを行っている。

今後は市防災課と災害時の避難支援行動に関するより具体的な指南や連携が課題である。

(4) 各避難施設の運用マニュアルとその運用状況

高山小学校避難所運営の場合を例にすると、避難所運営マニュアル「初動の三日間」を整備して適宜改訂している（最新版 H27. 2 月改訂）¹²。月次委員会開催し、年次避難所運営訓練の開催（住民参加）、避難所備蓄品、設備の確認を定期的実施している。市防災課、自主防災組織と連携しながら活発に活動中にある。

(5) 防災に関する啓発教育、各防災訓練の現状

風水害、震災を想定して三鷹市主催で年次防災訓練、および自主防災連合会による年次防災訓練の実施をしている。消防、警察、消防団、NTT 等の協力を得て、避難所運営委員主宰の年次避難所体験会も開催されている。（詳細は「第 4 章 2-5 三鷹市の避難所運営訓練について」を参照）

(6) 避難行動要支援者名簿作成と災害時の運

用について

2009 年から三鷹市は災害時の対応について取り組み始めていたが、2013 年 6 月に災害対策基本法で「避難行動要支援者名簿」の作成が義務付けられたことにより、現在、これまでの情報を移行整理しつつある。避難行動要支援者の要件は以下の 7 つとなっている。

- ① 75 歳以上で一人暮らし又は 75 歳以上のみの世帯の方
- ② 介護保険の要介護 1 または 2 で、一人暮らしまたは同居の家族が 65 歳以上の方
- ③ 介護保険の要介護 3～5 の方
- ④ 身体障害者手帳、愛の手帳または精神障害者保健福祉手帳の交付を受けている方
- ⑤ 上記の 3 または 4 と同居する家族がすべて 75 歳以上の方
- ⑥ 難病で避難に支援が必要な方
- ⑦ その他、災害時の避難等に際して支援が必要と思われる方、75 歳以上で日中独居等市が認める方

「名簿登録の対象」者には、関係機関への情報提供に同意・不同意の確認をするための通知（情報提供同意書）を郵送し、同封の事業案内を一読の上で、同意・不同意の意向と以下の必要事項を記入し市に返送していただく。必要事項は、氏名、性別、生年月日、電話番号、住所、緊急時連絡先（氏名・続柄・住所・電話番号）・対象となる要件 特記事項・地域支援者（氏名・住所・電話番号）である。

名簿作成に同意した人は 8,225 人。同意しない人も含めて、2015 年 6 月 1 日時点で約 19,000 人の名簿を作成。7 つの団体（三鷹消防署、三鷹警察署、三鷹市消防団、民生・児童委員、自主防災組織、三鷹市社会福祉協議

12 高山小避難所運営資料（高山小避難所運営委員会）
高山小避難所読本（高山小避難所運営委員会）

会、町会・自治会・マンション管理組合)にこれらの名簿を提供している。特に民生・児童委員、町会・自治会・マンション管理組合の2つの団体には、本人情報以外に緊急連絡先、支援者連絡先などの細かい情報も提供している。名簿の更新は1年に1回である。

1-2 三鷹市の防災に関する課題

(1) 名簿作成における課題

① 地域支援者の役割と補償について

避難行動要支援者が名簿に登録を希望する際には、希望する地域支援者の名前も記載することになっているが実際には7割で地域支援者が決まっていないのが現状である。地域支援者の候補は、具体的には近隣住民及び上述の7団体の関係者、または協力者に相当するが、より具体的な地域支援者の確保は重要な課題である。

指定された地域支援者の主な役割は名簿にある避難行動要支援者の安否確認と避難所までの移動を支援することにある。一方で対価の伴わない役務提供契約ではないかという意見や避難行動に際して、7団体では、殊に市民団体である町会や自治会の責任、義務、危険負担の限界及び免責を指摘する声もある。例えば、地域支援者が支援で入った家で被災したり、怪我をしたりした場合の補償の必要性についてであり、この場合、市で加入している市民活動災害補償保険の対象ではあるが、天災補償がないため、保障の範囲が実態にそぐわない面もある。先進的事例として杉並区では名簿登録時点で保険に加入することも検討しており、このように町会・自治会側の不法行為を除く全ての責任、義務、危険要素は行政(市)が保証してゆくことも重要な課題と考えられる。

② 名簿の管理と運用について

個人情報の保護という観点で配慮する必要

があり、三鷹市災害時避難行動要支援者支援事業として「個人情報の取り扱い」に関する研修会を開催している。

災害が発生した時の要支援者名簿に関する対応は防災課と地域福祉課が担うが、市は先述の名簿の提供のみならず、今後実際の災害時に7団体の関係者が避難行動要支援者名簿を活用して最大の目的である避難・搬送の支援に関する具体的な行動目標を検証し合うことも事前の課題といえる。

(2) 災害時の情報提供における課題

災害時の情報提供は最重要課題である。一般的にはホームページや防災無線、メールやSNS等の通信機器が情報源となるが、要支援者の中にはこのようなツールでの緊急情報伝達が困難な方々が多数存在する可能性が高い。したがって、要支援者各々の生活にあわせた情報伝達手段についても予め考慮する必要がある。

(3) 防災訓練における課題

防災訓練に関する課題として、地域内大学(学生)や一人暮らし高齢等に対して、訓練参加を呼びかけ、将来的には訓練の役割を担ってもらうことも視野に入れた検討が必要である。訓練参加者の年齢構成の多様性を推進するため、近隣の保育園や幼稚園及び住区内の小学校の父親(おやじ)の会等の保護者への呼びかけが必要となる。

長年の課題として、20~30歳代の若年層の訓練不参加が顕著であることから、

①積極的なPR作戦、特に地区への新規参入者、町内会未加入者に対するアプローチ(きっかけがあれば参加してみたいとの潜在的参加希望者は多いと予測)

②魅力ある訓練内容の充実。広く他地区との情報交換。

- ③ PR 活動の一環として SNS の活用。
- ④ 幼児を呼び込むアトラクションの設定等が肝要と考えられる。

訓練への参加者を増やす方策として、訓練内容の充実が必要であるが、実施するための人出を確保することが困難である。訓練時間が長すぎるとの意見もあり、高齢者の参加も加味し、訓練内容の検討が必要である。

第 2 節 羽村市の概要

羽村班：井上（敦）・井上（晶）・進邦
 調査先：羽村市市民部防災課 羽村市市民部危機管理課 町内会長
 調査日：2016 年 4 月 19 日，6 月 6 日，7 月 16 日

2-1 羽村市の現状について

(1) 災害弱者について

1) 「要配慮者」及び「避難行動要支援者」

現在各自治体では災害対策基本法第 8 条における要配慮者（「高齢者，障害者，乳幼児その他の配慮を要する者」）を支援が必要な者として捉えている。都地域防災計画では「要配慮者」及び「避難行動要支援者」を次のように定義している。

【要配慮者の定義】

避難行動，避難後の生活などの各段階において特に配慮を要する者で，具体的には高齢者，障害者，難病患者，乳幼児，妊産婦，外国人等を想定

【避難行動要支援者の定義】

要配慮者のうち，円滑かつ迅速な避難確保を図るため特に支援を必要とする者で，具体的には区市町村の定める要件により名簿の登載対象となる者

また，各自治体では「避難行動要支援者」のより詳細な範囲を定義している。羽村市の定義は以下の通り。

- 避難行動要支援者の範囲**は，市内に居住する者で以下のとおりとする。ただし，施設入所，長期入院等を行っている者を除く。
- ① 75 歳以上で構成する世帯の者
 - ② 介護認定区分において要介護認定 3 ～ 5 のいずれかの認定を受けている者
 - ③ 身体障害者手帳による障害の程度が 1 級または 2 級である者
 - ④ 愛の手帳による障害の程度が 1 度または 2 度である者
 - ⑤ 精神障害者保健福祉手帳による障害の程度が 1 級または 2 級である者
 - ⑥ 難病の指定を受けている者のうち，避難するための支援が必要な者
 - ⑦ その他避難について支援が必要と市長が認める者

各自治体における「要配慮者」及び「避難行動要支援者」が本研究でいうところの災害弱者に当たるものと思われる（2 章 2-2 参照）。避難行動要支援者に共通しているのは，「他者からの支援がなければ避難することさえできない」点にある。

なお，その他には，当研究において定義した子どもや妊産婦，外国人居住者等が含まれているが，観光者や他地域からの買い物客等は含まれていない。

2) 災害弱者と地域性

「災害弱者」の使用も地域性によるケースもある。例えば，浸水想定地域や土砂災害地域等（例えば，八王子市の高尾山近辺等），もともと地域的に防災力が弱いエリアもある。ただし，こうしたケースは居住している地域の防災力が低いのであって住民個人の防

災力が低いわけではないことから、「災害弱者」という言葉はあまり使われない。

(2) 避難行動要支援者の名簿作成と課題

現在、各自治体において避難行動要支援者の名簿作成が義務付けられている（災害対策基本法第49条10）。ただし、システムやプログラミング等の変更の必要があり、羽村市においては今夏より名簿が配布できるよう準備中である。

1) 避難行動要支援者名簿

「避難行動要支援者名簿」は、避難行動要支援者に対し事前に配布・記入してもらうものであり、①氏名、②生年月日、③性別、④住所または居所、⑤電話番号その他の連絡先、⑥避難支援等を必要とする理由、⑦避難支援等の実施に関し市長が必要と認めた事項等の個人情報を登録しておくものである（本人からの同意が必要）。羽村市における名簿作成の対象者はおよそ4,500人から5,000人ほどと推定されている。

避難行動要支援者名簿に登録された個人情報は災害時本人からの同意なしに、避難支援等関係者に公開できる。なお羽村市における具体的な「避難支援等関係者」は以下の通り。

【羽村市における避難支援等関係者】

- ・羽村市内の町内会・自治会　・羽村市内の自主防災組織
- ・羽村市の民生・児童委員　・羽村市社会福祉協議会　・羽村市消防団
- ・羽村市交通安全推進委員会　・福生警察署　・福生消防署
- ・その他避難支援等の実施に関して市長が認める関係者

2) 災害時要援護者登録制度

羽村市では避難行動要支援者名簿に似た制度として「災害時要援護者登録制度」がある。自己申告制となっており、登録するためには自ら申請せねばならず、また市長からの認可が必要ということもあり、申込者数は少ない。制度上は自らを弱者ととらえた自己申告が可能であり、この制度の持つ意味は重要と考えられるが、周知のされ方や、制度の使いやすさなど、課題である。例えば、乳幼児を持つ親や何らかの課題を持つ子供を抱える親が、出産と同時に自己申告をすることで行政も把握出来、緊急時の対応がしやすくなるのではないかと考えられる。

(3) 避難所の模擬訓練について

羽村市では通常の避難訓練とは別に、避難所の模擬訓練も行い始めている（年に一回程度）。避難所の模擬訓練では、避難所の開設方法や運営方法、備蓄倉庫の配置場所等について、地域住民や学校の施設管理者、行政職員等が協力し合いながら検討している。現時点では昨年度に一度行われたのみだが、今後この取り組みを全校に広めていく予定である。ただ避難所の模擬訓練は解決すべき課題も多くあるため（例えば食料品や電話の配置場所をどうするか、特に子どもがいる家庭や妊産婦のプライバシースペースをいかに確保するか、予算的な問題、市民間での合意形成等）、回を重ねていく必要がある。

2-2 羽村市の防災に関する課題

(1) 名簿作成と避難所訓練について

羽村市では現在、避難行動要支援者名簿を作成し始めている段階にあり、今後この名簿についてどのようにして市民に周知させ配布するかが課題である。

また、避難所の模擬訓練についても今後訓

練を重ねながら避難所の運営に当たっての行政と住民と連携のあり方、避難所運営委員会同士の情報交換や連携も必要であろう。自治会単位、あるいは学校区単位で行われている住民主体の避難所共同運営についても平常時の横と縦の連携をどのように構築していくかが課題となるであろう。

(2) 現場が捉えている現状と課題状況¹³

1) 要支援者等について

- ・要支援者名簿はまだできていないが申請してあるものについては、災害時にはマル秘で市から情報が入ることになっている。
- ・要援護者（要配慮者）は全体で 4000 名程度であり、有事の際、町内会では対応できないと思われる
- ・平常時の高齢者への見守りとして、民生委員、長寿会、町内会（募金や回覧板などの際）、町内会や婦人部のふれあい活動（70 歳以上の高齢者への年 1 回のプレゼント）、生協、水道や電気代徴収などの機会がある。

2) 避難所関係について

- ・避難所 10 か所に運営マニュアルがあるとは思いますがお互いに情報交換をしたことがない。（避難所運営に関して）縦の連携、横の連携に課題がある。
 - ・避難所運営マニュアルでは、受付と部屋割りが最も重要と考えている。
 - ・家に残る人の対策も考えていかなければならない。毎年、応急手当、炊き出し、消火等の訓練や防災教育を行っている。
 - ・安否確認が最も難しい
- 等の現状と課題および資料¹⁴が自主防災に尽力する住民から提示された。

第 3 節 八王子市の概要

八王子班：榊原・古本・八木橋

調査対象者：生活安全部防災課長

調査日：2016 年 7 月 11 日

3-1 八王子市の現状について

(1) 八王子市の地域防災に関する特徴—地域特性から

地域防災に関する八王子市の特性は、面積が 186 平方キロメートルにも及ぶ広大な自治体であるため、地域ごとに防災対策の特性が全く異なるという点にある。八王子駅前のように商業施設が軒を連ねるエリア、八王子みなみ野のように新興住宅地が広がるエリア、八王子キャンパスが所在する宮下町のように町内会等の地縁組織が根付いているエリアなど、個々の地域によって街の実情は様々である。また、八王子市は市内に所在する大学と「ボランティア協定」を結び災害時支援ボランティアを募っているなど、学園都市という顔も持ち合わせている。

(2) 要援護者対策

個人情報保護法等により、行政では制約が多く実施できないような取り組みを、「地域支援組織」が中心となって行っている。このような事情から、八王子市が公表した「八王子市避難支援プラン（全体計画）」（2009 年 3 月）と「災害時要援護者避難支援地域実施マニュアル—避難支援プラン（個別計画）の策定に向けて—」（2012 年 3 月）について、地区（町会・自治会等）ごとの特性・実情に合わせた運用ができるよう、修正作業を進めている最中である。

13 日々、自主防災に取り組む町内会会長、自主防災組織本部長からの聞きとり調査による。

14 羽村市富士見小学校避難所運営マニュアル（富士見小学校避難所運営委員会）。

(3) 八王子市の地域防災組織

1) 町内連絡会議

八王子市役所内に「庁内連絡会議」(健康福祉部・生活安全部・市民活動推進部)があり、定期的に「外部組織代表者からなる推進連絡会」(町会自治会連合会, 自主防災団体連絡協議会, 老人クラブ連合会, 民生委員児童委員協議会, 地域包括支援センター)と意見交換を実施している。市に届け出ている550の町会に「375の自主防災組織」、さらに要援護者対策を実施するために「12の地域支援組織」(市と「八王子市災害時要援護者避難支援対策に関する覚書」¹⁵を取り交わした組織)がある。

2) 自主防災組織

八王子市は、自主防災組織の結成時およびその後隔年ごとに、組織内世帯規模に応じて防災資器材の助成を行っているほか、市の防災担当者が出前講義(2011年は120回, それ以降, 年40~50回開催)を実施し意識啓発を行うなど、自治体と地域組織が有機的に連携しながら地域の防災に取り組んでいる。

一方、地縁が薄い地域では、公立小中学校の教員や保護者が自主的に防災組織を結成しているようである。みなみ野地区では、七国小学校の教員が、南大沢地区では青少年対策協議会が率先して地域防災に取り組んでいる。ただし、教員の異動や協議会のトップが交代することにより、防災活動への理解が十分には得られないこともあるなど、活動の安定性をいかに担保するかが課題となっている。そのため、組織を横断して防災活動を専門的に担うコーディネーターの設置を検討しているところである。

(4) 総合防災訓練

発災対応型の総合防災訓練は、消防団、消防署、警察、自衛隊や町会、自主防災組織及び企業団体と一体となって継続的に実施しているほか、八王子市役所福祉部・学校教育部等が発災時の初動シミュレーションを実施している。2014年に長野県北部で発生したM6弱の地震で死者がゼロであったのは「地域力」の賜物であり、平時から地域の防災意識を高める取り組みとして、防災訓練・初動シミュレーションは有効であると考えられる。

(5) 各避難施設の運営マニュアルの内容と運用

八王子市内には、広域避難場所が12か所、一時避難所が120か所、避難所が137か所ある。「避難所運営マニュアル」は平成27年に改訂版を公表し、避難所開設の初動態勢、運営(要援護者・ボランティア・帰宅困難者・外国人・同行避難動物等への対応を含む)、防災倉庫・備蓄品・公衆電話設置場所一覧等の最新情報を提供している。また、ヤフー(株)と「災害に係る情報発信等に関する協定」を締結し、避難所情報の地図への掲載・サイトへのアクセス集中対策を実施するなど、着実に取り組みを重ねている。

3-2 八王子市の防災に関する課題

(1) 地域支援組織について

平成24年に「八王子市災害時要援護者避難支援地域実施マニュアルー避難支援プラン(個別計画)の策定に向けてー」¹⁶を策定したが、要援護者対応を直接担う「地域支援組織」が12から増えないという、マニュアルの運用面で大きな不安を抱えているのが現状。地区ごとに地域特性が全く異なるという八王子

15 www.city.hachioji.tokyo.jp/emergency/...d/fil/oboegaki.pdf 参照

16 <http://www.city.hachioji.tokyo.jp/emergency/bousai/m12873/001/p005653.html> 参照

市の実情を踏まえ、このマニュアルは地域特性に合わせてカスタマイズする作業が必須であるが、現状ではまだ 2 割の地域で未着手の状態にあり、早急な作業が望まれている。

(2) 避難所運営について

八王子市の各地域は特性が異なることから、(地区ごとに求められる) 各人に配慮した避難所運営が必須である。しかし、実際にはニーズをくみ上げ切れていないと言えない。さらに、避難所開設の初動は緊急応援職員(概ね 30 分以内に駆けつけられる場所に居住している市職員)が行うことになっているが、100 を超える避難所があるため、すべての避難所が迅速かつ混乱なく開設できるかどうかは不透明な状況にある。

さらに、発災時に火災が発生した場合、現状では消防車の台数が圧倒的に不足すると予測され、二次災害を誘引する要因になると考えられる。そのため、消火栓や消火器による初期消火は地域住民の手で実施しなければならないが、意識啓発・技術継承ができていないと言いきれず、草の根レベルでの防災力向上を進めて行く必要がある。

第 4 章 抽出テーマに基づく調査・活動

設定テーマは① 要支援者 ② 避難所運営 ③ 外国人 ④ 学生の 4 テーマであり、班ごとに、テーマにあった調査・研究方法がとられている。

なお、テーマ 1 は「要支援者の把握と搬送」であり、テーマ 2 は「避難所運営と防災組織」に関することである。両テーマは行政における所管セクション等区別されるものである

が、災害弱者側から見れば両者は連動する課題であると考えられる。したがって、被災地調査は両チームが合同で行い、まとめに際しては、対象者それぞれの聞き取り内容から各テーマに関連する部分を抽出してまとめている。¹⁷

第 1 節 テーマ 1 「要支援者の搬送等」

メンバー：井上(敦)・荻野・富田・二浦

1-1 神戸市役所調査から

- ・ 現地調査対象地：神戸市
近年の被災地の内、三鷹市、八王子市、羽村市と共通項を持つ都市型被災地であることから選定
- ・ 調査メンバー：井上(敦)・二浦・荻野・二浦・富田
- ・ 調査方法：資料収集、及び聞き取り調査
- ・ 調査対象者と調査テーマ
竹内孝洋氏(市保健福祉局 総務部計画調整課地域福祉係長)
元神戸市立本山第二小学校校長 岩本氏
元神戸市立宮川小学校校長 寺元氏
天竹 功一氏(自主防災活動実施者)
- ・ 調査実施日：2016 年 10 月 6 日(木)・7 日(金)
- ・ 質問項目：以下のとおり¹⁸

阪神淡路大震災時に関しては、

- 要支援者(高齢者・障害者等)の避難状況はどうであったか。
- 神戸市では要支援者の状況をどれほど把握していたのか。把握していたとするならば、その方法についても教えていただきたい。
- 市は、(国や県等による指導のもと)要

17 したがって質問とそれに対する答えといった 1 対 1 対応の記録の形をとっていない。

18 調査の事前に相手方に質問の概要を伝えてあった。

支援者にどのような対応をしたか。その際、市独自の動きはあったか。

- ▶ 東日本大震災前後で対応方法の変更はあったか。あったとすれば、どのような変更か。

現在の対応状況等については、

- ▶ 要支援者への対応は具体的にどのように行っているか。¹⁹
神戸市では要支援者名簿に関して、行政と運用の担い手とのすり合わせができているか。
- ▶ 個人情報の問題もあると思われるが市が保有している情報の共有はどこと、どのようになされているか。
- ▶ その情報を基にした搬送は、具体的にはどのような体制下で誰が対応することになっているのか。
- ▶ 高齢者や障害者の搬送先のリストは本人及び関係者と共有されているか。震災時には誰がどのように搬送先に連れていくのか。シミュレーションはされているか。

(1) 阪神淡路大震災時の「災害弱者」への対応について

- ・ 当時既に災害救助法が存在していたものの、法の不備が散見された。「要援護者」という言葉自体まだ存在せず、それにあたるものとして「災害弱者」という言葉が使われていた。
- ・ 法的な整備は整っていなかったが、災害弱者の把握はしやすかった。当時市に在住している障害者数は5万人ほどであり、高齢化も現在ほど進んではいなかった（高齢化率10%以下）。さらに、福祉分野

の対象者や精神障害者に関しては措置の時代ということもあり、行政では把握できていた。

したがって行政が個人情報（住所、氏名、年齢）を所持・把握していたため、災害弱者の安否確認は容易にできた。しかし、個人情報保護の関係で名簿は外部に公開できず、移送は安否確認ほどスムーズに進行しなかった。

(2) 要援護者名簿の作成及び管理について

現在、神戸市には二種類の名簿がある。

- ① 要援護者の同意の有無に関わらず作成した名簿「要援護者名簿」
- ② 要援護者から同意を得た上で作成した名簿「要援護者リスト」

要援護者名簿には169,000人が登録されており、①の要援護者名簿は各区が金庫にて厳重に保管。②の要援護者リストは各要援護者支援団体の長に配布。要援護者の状況については区と団体とで二重にチェックすることになっているが、特に区によって温度差があり実施状況はまちまちである。

また、要援護者名簿やリストなど、形ができていても、震災時にうまく機能するかはわからないとのことである。

(3) 要支援者の搬送について

1) 「要援護者支援団体」について

搬送支援団体として「要援護者支援団体」がある。「要援護者支援団体」とは、要援護者の避難所への移動・搬送を支援する団体で、下記条例により設置されている

19 三鷹市・八王子市・羽村市の調査から明らかとなった、要支援者の名簿が出来つつあるが、実際の運用方法については定まっていない。特に、行政と運用の担い手（自治会や民生委員等）のすり合わせができていない現実を踏まえての質問となっている。

(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)

第 4 条 要援護者支援団体は、地域の安全に関する知識及び技術を習得し、市と協力して、要援護者に係る情報の整理及び更新、支援計画の策定その他必要な措置を講ずるよう努めるものとする。

要援護者支援団体構成 → 防災福祉コミュニティ (防コミ)、ふれあいのまちづくり協議会、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、神戸市婦人団体協議会、神戸市 (各区) 社会福祉協議会、友愛訪問ボランティアグループ、神戸市老人クラブ連合会、まちづくり協議会、その他の団体であって市長が認めるもの

2) 「要援護者支援団体」の現状と課題

現在、神戸市全体で「要援護者支援団体」は 180 ～ 190 あるが、市と協定を結んでいるのはその内の 49 団体のみ。市と連携がとれているのはわずかの団体であり、市や行政と一切かかわりをもたない団体、市からの介入を受けずに独自に取り組んでいる団体もある。また、要援護者リストを作成して終わってしまっている団体もある。

このように地域が主となっている団体間にも温度差がある。

団体間で進捗状況に差がある要因としては、①地域のリーダーが頻繁に変わってしまうことや②各団体の主体性 (やる気) の有無が挙げられる。現在の要援護者支援団体に若者はほとんど参加しておらず高齢者に偏りがちである。要援護者本人が加わっている団体さえある。

また、年に二回ほど条例設置の「要援護者支援団体会議」(下記条例) が開催されてい

るが、この会議は行政が中心となっていて行うもので、目的は啓発である。各団体間での相互交流・情報交換等も行われておらず、横の連携にも欠ける。

(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)

第 14 条 3 市長は、地域において要援護者支援団体が複数あるときは、これらの要援護者支援団体及び関係者で構成する会議 (以下「要援護者支援団体会議」という。) を設置し、及び要援護者支援団体会議における情報交換に努めなければならない。

3) 搬送の際の独自の支援体制について

(市の提供資料によれば) 要援護者支援団体によっては独自に防災対策を行っているところもある。例えば、発災に備えて要援護者と支援者との組み合わせを事前に行っておく①マッチング方式、②あえてマッチング方式をとらずに災害時に参集したメンバーで要援護者を支援するチームディフェンス方式などがある。

また、③医療現場におけるトリアージの考えを取り入れ、支援の必要度に応じて色分けしたシールをあらかじめ各世帯に貼っていく方法などもある。

市と協定を結んでいる団体は少ないものの、それぞれ震災に備えた対応方法を考え訓練している。

これらは、今回の熊本での震災を受けて、見直しを進めている最中にあるとのことである。

1-2 市民から見た要支援者に関する現状と課題

震災当時は

- ・ 防災訓練をすることもないし、年寄りに配慮するという考え方もなかった。

- ・ ルールもなかった。
- ・ 長田地区では地縁が強いので顔見知りが増えていった。自分たちが落ち着いた状況の中で徐々に、「ああここにこんな人がいた」と思い出すような状況にあった。しかし現在は地域の人たちのつながりが薄くなり、お互い顔見知りが減っていることや、地域の事に関心を示さない人がいるなどによりこれはなかなか期待できない。

現在は、

- ・ 民生委員が（要支援者として）自ら手を上げた人の情報（個人情報）を持っている。
- ・ 個人情報の問題があり「自分で名乗りをあげる人には手助けしよう」という、行政の指導による、「手上げ方式」がある。何かあったときにはこの人に助けてもらいたと思う人を指名するもので、共助の考え方
- ・ しかしこのやり方はいざというときに機能するかどうかわからないし、ともに高齢者ということもあり難しいと思っている。

第2節 テーマ2「避難所運営」

メンバー：・井上（晶）・岡・岡村・進邦・千田・三浦

対象地選定理由、調査メンバー、対象者、調査年月日はテーマ1と同様であるが、テーマ2に関する予定された主な質問事項は以下のとおりである。

神戸市の調査（2-1, 2-2, 2-3, 2-4）に加えて杏林大学のある三鷹市における避難所訓練の実態についての報告（2-5, 2-6）がなされた。さらに震災時、ボランティアとして避難所支援を実施し現在も復興ボラ

ンティアとして活動するNPO代表者を招聘し勉強会を実施した（2-7）。

- 避難者の年齢構成や傷害等の状況はどうでしたか。
- 避難所は事前に指定されていたか。指定されていることを知っていましたか？指定されていない場合、何故そこに集まったのですか。
- 避難所の開設は、誰がしましたか。開設運営にあたり、どなたが主体となって活動しましたか？
- ボランティアは避難所で効果的に活動できましたか。
- 初期の避難所の運営で課題はありますか。具体的に課題を挙げてください。
- 中期、長期に渡る避難所運営で課題はありますか。具体的な課題を挙げてください。
- エコノミークラス症候群等の震災関連死についてどう思われますか。
- 阪神淡路大震災後に新たな避難所運営計画は作成されましたか。
- 東日本大震災以降に避難所運営計画の見直しがありましたか。
- 熊本地震を含め、同様の地震が発生した場合、現在の避難所運営計画で対応できると思われますか。

2-1 被災時に避難所責任者であった元校長から

(1) 当時の避難所の責任者であった各校長の体験談（ゴシックは避難所における要支援者に関する部分）

1) 元神戸市立本山第二小学校校長²⁰

(ア) 1995年1月17日5時46分の発災から徐々に小学校に避難者が集まってきた

20 両元校長は震災体験を基に、「語り部」として防災に関する啓発活動を行っている。

ことから、門を解放し避難者を入れた。

- (イ) 7時過ぎに私は学校に到着した。しかし、校舎の天井や壁は鉄骨が剥き出し状態で危険なことから、校舎を立ち入り禁止にした。避難者は校庭の隅に 120 名くらいが固まっていた。その後は、校庭にテントを設置し生活することになるが、確認したところ 6 教室くらいが使用可能であったため、その後使用した。
- (ウ) 8 時頃には医療関係者（近畿大学の医師）が到着し、傷病者対応をしてくれたのが助かった。看護大学の先生も来てくれたので校庭のテント内で手術も行った。
- (エ) その後、運動場には 1,200 名以上の人で溢れかえった。テント張りではあるが、そこを本部として対応した。
- (オ) 真冬の夜は 0 度になり、校庭で「たき火」をして暖を取り始めたので、この責任は私が取ることにして、校庭での「たき火」は認めるが、その他避難所に関する指示は絶対に守ってほしいと伝えた。また、火の管理をするリーダーを作ってほしいと伝えた。
- (カ) たき火を中心に赤ちゃんや高齢者が近くを取り囲み、成人はその周辺にいて皆が災害時要援護者をいたわる状況が見られた。
- (キ) 発災当日は、水も食べ物もなくトイレも使えず、食事は持ち寄った物を分けながら過ごした。
- (ク) 要援護者の対応としては、使用可能な教室の 1 つを使ってもらった。
- (ケ) 持病がある人などは、医療班が対応してくれた。
- (コ) 地域で地縁のない人が多く避難所に集まると、避難所運営は特にやりにくかった。

宗教関係の人もボランティアとして来てく

れたが、様々な任務の統括として仕切ることはできなかった。

- (サ) 子どもたちには疎開した者もいた。

2) 元神戸市立宮川小学校校長

私は芦屋に住んでいるので直ぐには学校に行けなかった。しかし、8 時頃に教頭先生と連絡が取れ、学校が避難者で溢れかえっているとの報告を受けた。

- (ア) 鍵は施設解放者が開けてくれた。
- (イ) 体育館が壊れているとのことで、教室に入れなさいと指示した。
- (ウ) お年寄りや地域の多くの方が避難してきた。同和地域の人も集まってきた。
- (エ) 校庭は、1,000 人の避難者が集まってきた、車で一杯になった。
- (オ) 最初に日は、行方不明者の確認作業で手一杯となり、児童へ目を向けることが出来なかった。
- (カ) ボランティアの人が多く来てくれたが、コーディネーターが必要だと思った。
- (キ) 極右、極左思想を持つ人たちが入り込んできて、手伝うふりをして避難者に話しかけているので、他の避難所に移動するようにお願いした。
- (ク) 救援物資が届き始めたのが翌日、電気が通ったのは 2 日後、上水道は 5 日後、仮設トイレは 5 日後でそれまでは、教職員が糞便を手で取って校庭に埋めた。
- (ケ) コッペパンを 2 人に 1 個、こども・高齢者を優先に配布した。

当時、避難所運営マニュアルは各学校長が所持していた。

現在、学校等建物の管理（ハード面）に関しては校長が、災害時の避難所運営の指揮（ソフト面）に関しては各自治組織（住民主体）が担っている。

(2) 体験談から得られた避難所の課題

阪神淡路大震災時の避難所における災害時要援護者への対応がどのようなであったか、当時の避難所施設管理者である小学校長2名に聞き取り調査を行ったが、両者が災害時要援護者に関して言及したのは、上記のゴシック部分のみであった。現在ほど要支援者に対する認識や備えの必要性への実感がもたれていなかったことが背景にあるのではないかと考えられる。

21年前の当時は、健全避難者と災害時要援護者という明確な対応区分もない状況の中で、「自らの命と家族をいかに守ることができるか」という問題点を解決することを優先に避難所生活が始まっている。そのため、時間経過とともに各地からの支援物資が避難所に到着し、ライフラインが徐々に復旧した頃から（ある程度周囲を見る余裕が出来た頃から）「災害時要援護者」に対して目を配ることができるようになったと考えられる。

いずれにしろ、「災害時要援護者」の避難所確保と、そこでの生活環境整備は今後の災害対策における重要な課題と考えられた。

2-2 神戸市役所調査から

(1) 要援護者の避難施設について

神戸常磐大学から市へ申し出があり一時避難所、福祉避難所として指定している。

市には現在361カ所の避難所があり（老人福祉施設110カ所、身体障害者施設10カ所、知的障害者施設6カ所、地域の施設192カ所、その他（ホテル、大学等））、一カ所につき20～30名が避難することを想定している。

しかし、大きな災害を経験している神戸で

すら避難所の整備が十分にできているとはまだまだ言えない。

(2) 避難所関連のマニュアル作成について

阪神・淡路大震災を受けて、直後から地域防災計画の見直しに着手した。1996年には地域防災計画の抜本改定を行い、1997年には避難所開設・運営マニュアルを含む「防災対応マニュアル」が策定された。これをベースに2015年には神戸市地域防災計画 防災対応マニュアル（神戸市防災会議：2015年9月）が策定され、「避難所開設運営マニュアル」が掲載されている。

東日本大震災を受け、2014年度に地域防災計画の抜本改定を行った。この時には「避難所開設・運営マニュアル」自体は修正していないが、計画本体の避難所の記載を修正した。

(3) 避難所運営の課題

「熊本地震を受けて、本計画で対応可能か」の疑問に対し、「同じ震度7クラスの地震であっても、地震の発生の仕方やその時の市民にどのような影響を及ぶかによって市民の行動も変わってくると考えられる。現状では、一定数の避難所の対応は取っており、今後も改善していくところではあるが、実際の災害が発生した際に、いかにそれにあつた体制を取っていくかが大切である」との答えが得られた。

2-3 市民から見た「避難所に関する現状と課題」²¹

(1) 被災直後の避難所の状況

- ・ 震災当時「自治会長」をつとめていた

21 聞き取りを行った天竹氏は被災直後から、自治会長として不眠不休で空腹すら感じないハイテンションの中、被災者への対応を行った。現在は地域の自治会長として中心になって防災活動を精力的に行っている。

ので避難所（蓮池小学校）の鍵を持っていた。天竹氏が避難所設営に当たって、最初にやったことは、スコップで穴を掘って、板を渡しトイレを作ること。

- ・ 高齢者には、昭和 40 年代の大洪水時の経験から、学校が避難所として認識されており、学校が安心という意識があった。
- ・ 避難所に駆けつけたときにはすでに 20 人ぐらいの人が校門の前にいた。戸をあけたところ、我先に、なだれ込むように人が入ってきて、とてもコントロールが出来るような状況ではなかった。誰も人の話は聞いていない。
- ・ スペース（物資も？）は取ったもの勝ちの状況。2～3 週間は飽和状況。家から荷物を持ってくるので、避難所が狭くなってしまった。
- ・ 公的支援を得られたのは大分たってから。
- ・ 最初の避難者は家がつぶれた人、次は火災にあった人。

(2) 避難所混乱の背景として

- ・ （現在のように）何も準備していなかったこと。
- ・ マニュアルが整っていなかった。
- ・ 校長や教頭は遠くに住んでいて、来校までに相当時間がかかった。当時は避難所運営は、校長や教頭の頭にはなかった。
- ・ 市役所職員が来たのは、1 週間以上後になった。
- ・ 平常時の準備が行政、住民共にされていなかったことや、被災時直後の状態は、運営や管理が十分行える状況ではないことがあげられた。

(3) 避難所運営の現状について

- ・ 運営マニュアルでは、障がい者対応が出来ていない。

- ・ 避難所がバリアフリーになっておらず、施設整備が追いつかない。障がい者避難所を行政で探しているが・・・十分ではない。
- ・ 運営マニュアルには、備蓄食品や受付など、現実には（発災時には）対応出来ない問題も多い。
- ・ 阪神の時は避難所のすべての負担が施設管理者である校長にかかっていた。今後何か起きたら、市・行政のプロがやってくれることになるのだろうが不安・疑問がある。
- ・ 自治会長がいちいち避難所の受付をすることはできない（「そんなの現実に無理でしょう」）今後どうするか考えなければならない課題である。

(4) 備蓄品について（当時の反省から）

- ・ 年寄りや乳幼児向けの食糧が必要と思われるが十分ではない。
- ・ カロリーの高いもの、オールマイティに使えるものとしてビスケットはよかった。
- ・ 現在は区とローソンとの協定ができているが、発災時にはどのような物資が入ってくるのかはわからない。
- ・ 避難以外に自分たちを自分たちで守る視座が必要と考える。こうした観点から、今では機材倉庫、チェンソー、バール、スタンドパイプ（？）などが揃えられるようになっている。

2-4 市民から見た地域の「防災組織と防災訓練」について

(1) 住民主体の防災組織と課題

住民の自主防災組織として、①町内会・自治会、②消防団、③まちづくり協議会、④防災コミュニティがあげられた。

各組織の現状と課題は以下のとおりである。

- ・ 町内会・自治会：震災以前も住民の中に入り込んでいなかった。震災後は（マンションが多くなり、新住民が増えたことと関連して）自治会が成り立たなくなっている。
- ・ 消防団：住民の危機感の違いが消防団の危機感の違いと関連し、消防団の日頃の活動が活発かどうかにつながっている。水害の不安のある地域は消防団も活発。また、消防団がしっかりしているところの活動（訓練等）は現実性があって中身もいい。
- ・ まちづくり協議会：区画整理事業に当たって、住民が主体となってルール作りをする機関を行政が設置した。そこで防災関係も含めた町の事を行なうことに（行政が）決めたが20年たった今は解散した。「行政から、いまさら地域の事を町内会・自治会でやるようにと言われても」と、町内会・自治会が反発している。
- ・ 防災福祉コミュニティ：小学校単位の自主防災組織。様々な地域団体が所属している（自治会、地区民生・児童委員会、消防団、地域自立支援協議会、社会福祉協議会婦人団体協議会、老人クラブ等々）。防災福祉コミュニティの中に福祉関係のパートを作り、3年ぐらい前から子供・地域の人・福祉関係組織の人で体験コーナー（防災訓練の時に）などを行っている。

(2) 防災訓練など、地域の課題

- ・ 震災前と後の人間が半々になっている中

- で、お互いにわからない人が増えている
- ・ 高層マンションが増え、若い人と子供が増えたが地縁がなくなっている。マンションには個々に管理組合はあるが防災訓練や地域の活動には参加しない。他人事であり、訓練などに参加するのは地元の年寄りだけ。
 - ・ 普通、小学校区毎におかれている防災福祉コミュニティだが、様々な事情（地域内の問題）から蓮池小管内には2つの防災福祉コミュニティが存在。訓練も2つに分かれて行っている。²²
 - ・ 同じ地区内（長田町にしても）でも全然被害のなかったところもあり、関心の度合いが違う。いかに大人の訓練を広げていくかが課題であり、子供が学校で行う訓練に親を巻き込むことを考えている。

2-5 三鷹市の避難所運営訓練の現状と課題について

(1) 三鷹市内の避難所について

市内における避難所は、全部で33ヶ所あり、その内訳は、市立小学校に15カ所、市立中学校に7カ所、各C・C（コミュニティ・センター）に7カ所、三鷹中等教育学校、国際基督教大学、ルーテル学院大学、明星学園小中学校となっている。

(2) 「避難所運営連絡会」について

1) 概要

災害時に避難所を効果・効率的に運営するために、各避難所には平常時の避難所運営組織として「避難所運営連絡会」（以下、「連絡会」という。）を設置し、発災時には即応できる態勢を整えることを目的としている。「連

22 コミュニティからの声掛けよりも自治会長からの声掛けの方が効果的なことが原因となっているらしい。

絡会」の具体的な活動は、

- ① 災害時の連携が円滑に行われるよう構成メンバーが避難所運営という共通のテーマを持って一堂に会し検討する。
- ② 「避難所運営マニュアル」作成を通して避難所運営や避難所施設の知見を深める。

としており、この連絡会は、避難所開設後には、避難者の代表等を加えて「避難所運営委員会」へと移行し、避難所運営の中心組織となる。なお、市内 33 ヶ所の避難所のうち、「連絡会」が立ち上がっている避難所については 27 ヶ所ある。

2) 構成

学校長（学校の代表）、コミュニティスクール委員・PTA など（支援者の代表）、市担当職員（避難所担当の教育部職員（学校避難所の設営、運営及び管理）、防災課職員）、自主防災組織代表者で構成されている。

3) 課題

各連絡会において、その進捗状況は異なるが、以下にあげる課題がおおむね共通している。

ア 連絡会の構成員やその役割が不明確であり、特に代表者が決まっていないことから、発災後の「避難所運営委員会」の設置について共通認識が持てない。

（例）A 連絡会と B 連絡会の自主防災組織代表者（地区代表）が同じであるため、発災後に誰が避難所運営の中心となるのかがわからない。

（例）PTA など担当者が数年で変わる場合に、役割が不明確であることから引き継がれていない。

イ ひとつの連絡会内で解決できない課題など、定期的にほかの連絡会と情報共有及び検討を行う必要がある。

（例）医療救護所設置の小学校など、ひ

とつの避難所に負傷者や避難者が集中し、受入れ定数を超えた場合の、近隣小中学校への避難者の誘導について

ウ 避難所運営マニュアルの作成や内容の検討が一定程度完了し、連絡会の活動内容が不明確となっている。

4) 今後の連絡会の進め方の提案（市防災課として）

ア 連絡会の立ち上げが完了し定期開催が軌道に乗った連絡会については、各連絡会の代表者を定める。なお、各連絡会の代表者は、原則として町会・自治会・PTA など近隣に居住する連絡会員とし、連絡会の進行等の事務局については自主防災組織担当者が行う。

イ 運営マニュアルを基に、避難所を設営・運営する訓練を年 1 回程度実施する。訓練内容案としては、以下のとおりである。

- ・ 体育館の避難所における受付設置、避難者用スペース設置訓練
- ・ 防災倉庫内物資搬送訓練・仮設トイレ組立訓練
- ・ 校舎内教室等の避難所案内表示の掲示訓練
- ・ 自主防災組織（地域拠点）等と連携した情報収集、伝達訓練
- ・ 炊き出し用釜等を用いた炊き出し、給食訓練

(3) 先進的な避難所訓練の取組例について

連絡会が立ち上がっている市内の 27 ヶ所の避難所のうち、定期的（年に 1 回程度）に避難所訓練を行っている特に活動が活発な連絡会は、3 カ所（市立第三中学校・市立高山小学校・私立明星学園小中学校）ある。各連絡会の主な特長については、以下のとおりとなる。

1) 市立第三中学校

- ア 人手がないことから、避難所運営の役割を4部編成とし、スリム化を図っている。(総務部、物資供給部、施設管理部、救護保健部)
- イ 町会ごとに担当部を決めている。(例：総務部＝〇〇町会)
- ウ 町会内では事前の役割分担はせず、参集した順に役割を決めていく体制とし、「誰でもどの役割でも担える」ようにしている。
- エ 年1、2回連絡会を実施している。
- オ 町会主導ですすめている。

2) 市立高山小学校

- ア 4部編成は三中と同じ。
 - イ 事前に役割分担を決めている。(例：総務部長⇒〇さん、物資供給部⇒△さん)
 - ウ 連絡会参加者の名簿を作成し連絡網の共有もしている。(各回の会議録も共有)
 - エ 月1回程度連絡会を実施している。
 - オ 地域協力者主導ですすめている。
- ## 3) 私立明星学園小中学校
- ア 公立小学校から遠いことから、町会エリアの馴染みある私立小学校を自分たちで運営する気概
 - イ 避難所運営マニュアルの雛形通りの8部編成で、各担当者を事前に決めている。
 - ウ 連絡会の定期開催はしていないが、運営訓練を年1回実施している。
 - エ 町会主導ですすめている。

(4) 重要な主体性

冒頭にもあるように、三鷹市内における避難所は、33ヶ所あるものの実際に定期的に

避難所訓練まで行き着いているのは、3ヶ所という結果であるが、その3ヶ所に共通しているのは、①主導しているのが町会や地域の協力者という点であり、②併せて「自助」と「共助」の考えが浸透している地域であるといえる。実際に訓練を実施している「連絡会」では、訓練内容に多少の差はあるものの、有事の際には「自分たちの地域は自分たちで守っていく」という考えの基に避難所を運営していくという目的が達成しているといえる。

2-6 避難所訓練に参加しての課題²³

(1) 市立高山小学校の避難所訓練

上記にあるように毎月連絡会を開催し、連絡会が主体となって避難所運営に関する訓練を実施している。この連絡会に杏林大学の学生もゼミの活動の一環として参加し、訓練当日は受け付け等の役割を担った。

学生等の若い世代の参加は杏林大生を除いてはない。住民参加は高齢者と2組の親子連れであった。各町内会から約10名程度の参加が見られたが参加していない町内会もある様子。

連絡会メンバーの情報では参加者はいつも決まった人で、情報がうまく伝わらない、住民の関心が薄いといった課題があるとのこと。またテーマを変えての訓練を目指しているが、現実には固定化の方向にあるとのこと。

(2) 三鷹市総合防災訓練(会場：市立中原小学校)

市主催で実施する年一回の大々的な防災訓

23 市立高山小学校の防災訓練には杏林大学三浦ゼミの学生が訓練に参加して補助を行った。学生たちは、月1回の避難所運営に関する会議に参加し実態を学ぶとともに東日本大震災の被災地において、情報誌区張りなどを通じて仮設住宅の被災者との交流を行っている。

三鷹市総合防災訓練には保健学部の学生と教員が救急救命等の実演と講習を実施する活動を行っている。当研究会メンバーとして、両訓練に参加し、現状把握を行った印象を記したものである。

練。杏林大学の学生と教員が救急救命に関するコーナーでの参加者体験や説明を行っている。多数の機関、多数の住民が参加し、イベント的要素が強く災害に関する様々な体験や情報を得ることができる。

避難所の広さや置かれている物資についての体験、車いすでの移動体験ができるが、これらの防災訓練では要支援者に関する避難誘導等についてはまだ実施されていない。

2-7 地域防災活動者との意見交換会

日 時：平成 29 年 2 月 14 日（火）

場 所：杏林大学井の頭キャンパス

参加者：研究メンバーに加えて牟礼地区の防災にかかわる住民の参加があった

内 容：NPO 法人災害・防災ボランティア未来会代表の山下博史氏を招聘し²⁴、山下氏が行っている活動についての講演会と意見交換を行った。山下氏が代表を務める NPO 法人は、これまで東日本大震災や熊本地震など有事の際には派遣要請が入り、直ちに現地に出向いて被害にあわれた方々の救助や避難所での支援を行っている。

(1) 講演内容—地域としての普段の備え

- ・普段から防災意識を持ち、災害に備えておけば約 7 割の方は助かる。
- ・防災教育は幼少期からの刷り込み教育により、現実には合わない形式的な訓練を行っているとならば、有事の際には機能しない。
- ・とっさの時にはやったことしかできないため、普段から避難経路を確認しておく必要がある。
- ・住んでいる場所により地震の時、水害の時で状況が異なるので、それぞれのケースで普

段から確認をしておくことが大事。

・費用面の課題があるが、家具を固定していれば下敷きになって亡くなることを防げたという事例が多く起こっていることから、普段からの備えの差が有事の際の命の差として現実に起こってくる。

(2) 意見交換

・「防災意識を個々に持たせるにはどうしたらよいか」⇒防災用品に高額な費用をかけないこと、現実を伝えることの 2 点が挙げられた。実際に防災グッズを取り揃えようとする、それに要する費用は高額になりなかなか実行に移せない現状がある。もっと身近なもので代用がきくことを伝え、日頃から準備をしておくことを意識させることが重要である。

・「啓発の具体的方法」⇒取り立てて何かをするのではなく、まずは自分の家から隣近所の家を書くことで地図ができていき、誰が住んでいるか、どんな方が住んでいるかなどを書き足しながら、足りない部分は自分の足で歩きながら地図を完成させていくとそれが防災マップになり、さらには要支援者マップになっていくと考える。

など、参加者の質問に対して、ボランティア活動経験に基づく具体的な内容の意見交換が行われた。

第 3 節 テーマ 3 「情報弱者としての外国人」

メンバー：岩本・小高・榊原・宮首・八木橋

当研究班では、熊本地震において被災者となった立命館アジア太平洋大学の留学生がど

24 山下博史様は山梨県立防災安全センター長、NPO 法人災害・防災ボランティア未来会代表、阪神淡路大震災をはじめ、新潟県中越地震、中越沖地震、さらに東日本大震災や、熊本地震、一昨年の北関東を中心とした豪雨災害など、多くの災害ボランティアを最前線で活動していらっしゃいます。

のような状況であったかを知るため、当大学でこれらの諸問題に対応した教員²⁵を招聘し勉強会を実施した。勉強会をオープンなものとし、研究会のメンバー以外に国際交流課職員、外国語学部学生も参加した（3-1, 3-2）。

加えて、3市の外国人対応に焦点を当てた調査も実施した（3-3）。

3-1 日本語非母語話者への情報提供

2016年の訪日外国人数は、前年比で20%を越える伸び率となり、ついに2,000万人を突破した。東京都三鷹市においては、同じく2016年に外国人住民人口が3,000人を超えたほか、観光・ビジネス等で一時的に市内に滞在する外国人も増えており、日本語非母語話者への情報提供の在り方がますます重要な問題として認識されるようになってきている。本節では、情報弱者としての外国人に対する情報伝達と異文化理解について、立命館アジア太平洋大学の事例紹介を通して、本学が三鷹市での防災・減災にいかに関与できるか検討する。

(1) 発災時の情報伝達に関する諸問題

- ・ 世界にはおよそ5,000もの言語が存在すると見込まれており、日本語非母語話者に全言語での対応を考えるのは現実的ではない。三鷹市のデータ（国籍別外国人住民人口、2016年1月現在）によると、外国人住民人口で最も多いのが中国（1,018人）で、次いで韓国又は朝鮮（671人）、フィリピン（163人）とアジアが続く。主な英語文化圏（アメリカ・イギリス・カナダ・オーストラリア・ニュージー

ランド）出身者は総数で478人に上る。

- ・ このことから、防災・減災に向けた取り組みや発災時の情報伝達では、中国語、朝鮮語、タガログ語、英語での多言語化は必須であるが、一方でそのほかの言語を母語とする外国人住民への情報を発信についても対応しなければならないと言える。
- ・ 近年、日本語非母語話者が日本国内で情報弱者に陥らないよう、容易に理解できる範囲内に表現を留めることを追求する「やさしい日本語」研究が進展している。これは、阪神淡路大震災での教訓から、日本に居住あるいは滞在している日本語非母語話者が災害発生時に適切な行動をとれるように考案されたツールとしての言語対策の一つである。
- ・ 加えて視覚的に情報を発信する手段として、ピクトグラム（絵文字）の活用も有効であると言われている。日本語非母語話者が適切に情報を得る手段として、日本語理解の負荷を極力抑える試みであり、在住外国人にも一時的に滞在している外国人にも有効であると考えられる。

(2) 立命館アジア太平洋大学の事例

大分県別府市にある立命館アジア太平洋大学は、日本人学生（日本国籍を持つ学生）と留学生がおおよそ半数ずつ在学する国際色豊かな大学である。2016年4月、新年度が始まって間もなくしたころに熊本地震が発生した。その際、立命館アジア太平洋大学の留学生（特に日本語能力が十分にあるとは言えない来日したばかりの1年生）は、いかにして情報を得ていたのか。留学生に対して実施したオン

25 立命館アジア太平洋大学准教授 日本語主任、言語教育副センター長 本田 明子先生

ラインサーベイによると、

- ・多くの学生は情報源として SNS を活用していたようである。言語を問わず、最新の情報がリアルタイムに得られるメリットがある一方、情報過多に陥ったり、一部の情報が過剰に一般化されるなどの弊害もあったようである。
- ・また、「良い避難所」に関する情報が一気に拡散し、収容人数を大幅に超える住民・学生が特定の避難所に集中してしまうという事態も生じたそうである。
- ・避難所においては、異文化摩擦が生じたことも報告されている。日本では、避難所は学校の体育館など屋内に設置されることが多く、事態が落ち着くまで一時的に滞在する場所というイメージが強い。しかしながら、留学生の多くは、避難所は安全を確保する場所であり、屋内はむしろ危険であるとする傾向にあったことから、避難所入り口付近に滞留していたそうである。
- ・このような事態に、地域住民からは留学生に「常識的な振る舞い」を求める声が上がったとのことであったが、これは異文化摩擦に起因する事態であり、どちらが正しいということでもない。すなわち、住民にとって留学生は（情報面も含め）災害弱者なのではなく、むしろ「地域の一員として役割を果たす」ことを期待されていた。

3-2 日本語非母語話者への情報伝達のありかた

上記のことから、日本語非母語話者への情報伝達を考える場合、①「情報伝達の手段に関する問題」と②「地域の一員として期待される役割に関する問題」を考慮しなければならないと想定される。

杏林大学学生による地域貢献活動の観点からは、①については、平時より防災・減災の意識啓発を多言語（中国語・英語・朝鮮語・タガログ語）で実施することに加え、標識や看板・各種資料をやさしい日本語とピクトグラムを多用する形に置き換えていくことが肝要であると思われる。②については、三鷹市民・三鷹市在住の外国人・杏林大学学生が協働し「ハブステーション」とでも呼ぶべきコミュニティ活動を平時より運用し、外国籍住民も地域の一員であるという意識を啓発していくことが望ましい。

日本に暮らす外国籍の人々が平時から地域住民・学生とともに防災意識を高め、互いに相談しあえ、いざというときにも機能する地域コミュニティの創造は急務であると言える。互いをサポートしあえる信頼関係を構築することで、精神的な面での不安を軽減できるほか、自然災害が発生したときには、外国人観光客やビジネスで一時的に滞在している外国人をケアする機能も担うことができると考えられる。

3-3 3市の外国人向け対応の現状と課題

(1) 現状

1) 三鷹市

- ・独自の「三鷹市外国籍市民お助けカード」を用意しているが内容は緊急連絡に関するもの。
- ・窓口は英語表記のみ。その他、東京都生活文化局作成の生活用ヘルプカードを用意している。当該カードは英語、中国語、韓国語で対応。
- ・発災時には三鷹国際交流協会が市と協定で外国人対応の中心を担う予定で、当該情報はホームページに開示されている。
- ・昨年東京都が編纂した防災手帳の英語版（Disaster Preparedness Tokyo）が東京都か

災害に備えるまちづくりー弱者対応の視点からー

ら各市町村を通じて配布が開始された。

2) 羽村市

羽村地域対象の防災マップを用意、一部英語・中国語・韓国語で表記。また、市ホームページで防災情報を開示し14か国語で表記されている。

3) 八王子市

八王子国際協会共同で災害ヘルプカードを作成し市内在住外国人に配布中である。内容は「防災の心得」「発災時の緊急の対応、避難場所案内」で言語は英語、スペイン語、中国語、韓国語及び日本語で表記。当該カードは普段財布等に携行出来る大きさになっている。

その他の事項として、昨年末には八王子市在住のネパール人対象の防災訓練を実施した。

(2) 課題

以上、市毎に対応中であるが、外国人向け防災活動については未だ多くの改善の余地が残されていると考えられる。ホームページは普段の情報として役立つが、防災活動を通して、発災時の有効性の確認が必要と思われ、八王子市作成の「災害ヘルプカード」が参考になるのではないか。

近年の災害による被災状況を見ると、広域であることから、三市に留まらず、近隣市町村で共通した防災情報マニュアル作成が喫緊の課題と考えられる。

第4節 テーマ4「大学・学生」

メンバー：石井・古本・依田

テーマ4では、災害に関して地域の力となる一方で、災害弱者ともなり得る大学・学生における平常時からの対応についての検討を課題としている。

当研究チームでは東日本震災時における法

政大学と熊本地震におけるアジア立命館大学の学生の現状を聞き取り調査するとともに(4-1, 4-2)、本学の学生へのアンケート調査を実施した(4-3)。

4-1 研究の視点と方法

災害と大学との関係においては、「防災・減災」および「復興過程」における大学(組織・教職員)と学生が果たす役割について論じた既存研究は多く見られる。また、地域社会等外部環境からの大学・学生に対する期待感はきわめて高い。

しかしながら、東日本大震災時の各大学の対応において大きな混乱があったことは否めない。また、熊本地震における立命館アジア太平洋大学のように学生自体が直接的な被災者となったケースがあるにも関わらず、そのことに対する研究は断片的な記載はあっても包括的にまとめられたものは見られない。

そこで2016年度のテーマ4では、大学、特に学生を「災害弱者」として捉え、

① 震災発生時の各大学の対応

② 学生の防災に対する意識

の2点を明らかにすることを試みた。

①に関しては、東日本大震災発生時に帰宅困難者の受入等の影響を受けた首都圏大学の事例として法政大学、大学自体が被災(熊本地震)した事例として立命館アジア太平洋大学を取り上げ、聞き取り調査を行った。②については、「防災に関する意識」を明らかにするアンケート調査を一部の学生を対象にして行った。

4-2 震災発生時における各大学の対応事例

まず取組にあたり、東日本大震災発生時の本学の動きについて調査を行った。その結果、三鷹キャンパス・八王子キャンパスそれぞれにおいて、当該状況下にあって「最善」と判

断した方法で教職員・学生の安全を確保しようとして取り組んでいたことが明らかになった。その一方で、「適切な情報の入手」「両キャンパスの連携体制」「大規模災害発生時のマニュアル対応」といった部分については課題があったと言える。

そこで次に東日本大震災において都心のキャンパスでの対応が求められた法政大学と、大分県別府市郊外に位置していて熊本地震の影響を受けた（東日本大震災における本学八王子キャンパスと同じ状況といえる）立命館アジア太平洋大学の状況について事例調査を行った。

(1) 法政大学の事例

日 時：平成 28 年 12 月 22 日（木）

場 所：法政大学市ヶ谷キャンパス

訪問者：依田

対応者：法政大学総務部庶務課 金子主任、山田課員

・ 法政大学では千代田区と「大規模災害時における協力体制に関する基本協定」を平成 17 年 3 月に締結していて、締結内容は学生ボランティア、帰宅困難者の受入、区民の受入、防災資材の提供としている。千代田区から提供してくれている資材は給水袋、水、簡易トイレ、ビスケット、ブランケット、リヤカー、その他防災資材（ヘルメットや無線機など）である。千代田区災害対策危機管理課が主催する防災事務担当者連絡会を年 1 回開催しており、法政大学以外に締結している千代田区に所在する 8 大学が参加している（明治、日本歯科、共立女子、大妻女子、法政、東京家政、専修、日本）。また、月 1 回、千代田区から提供されている無線機の点検が実施されている。

・ 震災当日の対応状況は、学生には学生センター（発信元は不確実）から帰宅指示が伝

えられており、庶務課としては庶務課長が地震発生後すぐに市ヶ谷キャンパスに移動した。市ヶ谷キャンパスにいた学生には靖国神社へ避難するよう指示したが、結局キャンパスに戻すことになり混乱状態であった。庶務課が所属する総務部が中心となって対策本部を市ヶ谷キャンパスに設置し、大学施設を開放する旨の校内放送を行った。特に職員に指示することはなかったが、それぞれ所管部署でキャンパス内の施設確認を行った。教室の天井落下、ガラス窓の破損、壁の一部崩落などの被害状況が確認でき、これらの情報は役員、教職員等で共有していた。大学施設開放の情報が Twitter、ウェブサイト、テレビなどで伝えられたのか、学生教職員と一般の方を含め市ヶ谷キャンパスには 684 人が宿泊することとなった。

一部情報としては、青山学院大学は渋谷区発信なのか大学発信なのかは不明だが、大学施設を開放する情報が流れたために帰宅困難者が殺到し、約 6000 人が押し寄せた様子であるとのこと。

・ 夜 11 時、鉄道の情報を収集するため、職員を飯田橋駅、市ヶ谷駅に無線機を持たせて配置し、教室にはテレビを設置した。また事務所の電話線を伸ばして宿泊者が利用できるよう整えた。千代田区から提供を受けている支援物資（毛布 300 枚）を利用者に配付したが、備蓄していた数より利用者が多く混乱もあったが、配付に関しては細かい指示を出さなくても職員等の協力のもと行った。翌日（3/12）のお昼頃には全員が退出して避難所の役目を終えることができた。

・ 震災当時、地震に関するマニュアルはなかったがこれを契機にマニュアルの策定を行った。また、教室の教卓に教員用の「行動指針」の設置、「地震時の行動ポイント」を教室内に掲示、学生手帳に大地震マニュアル

を添付などの対応を整えた。さらに、学生の安否確認できるシステムがなかったため、HU（法政大学の子会社）によりシステムの構築を進めることとした。庶務課が中心ではあるが、学生センターなど関連部署が協力し、現在は学務部でその管理を行っている。普段は確認できないが、有事の際にウェブサイトでも知らせて学生に安否情報を入力してもらう方式である。

- ・ 防災訓練は年1回実施しており、去年は授業の半分を使って行った。2年に1回は大規模な訓練を行うこととしており、全キャンパスで同時に進め、無線を使って各キャンパスの状況を確認している。
- ・ 学生ボランティアはボランティアセンターの方が情報が確かであるが、学校主催で行うものではなく、個別に被災地に行って活動した学生は数多くいた様子であった。がれきの撤去や写真の洗浄などを手伝っていたようだ。

(2) 立命館アジア太平洋大学の事例（2016年12月、日本語主任 本田氏²⁶より聞き取り）

災害発生が深夜だったため、警備会社による大学内の異常確認、特に1年生・2年生が居住する寮の安全確認が、マニュアルに基づいて最初に行われた。その後、関連の課長から部長を経由し、京都の大学本部に連絡がなされた。災害に関する情報は主にウェブサイトへのリンクで対応していたが、サーバーのメンテナンス等の技術的課題で一時停滞した。

翌朝になり、職員の出勤に伴って、ウェブサイトのシステムを用いた全学生への簡易安否確認をスタートさせた。留学生に関しては、

別府滞在の観光客への対応と合わせて、各国の大使館から対応の依頼があった。

当初は翌週水曜日までの休講対応としていたが、休講期間を設けたため帰省する学生が増加したことから、さらに延期することを決定したが、大学に残った学生へのサポートが課題となった。

立命館アジア太平洋大学は留学生が学生の約半数を占める大学であり、留学生への対応に非常に苦労した部分がある。特に問題となったのは以下の2点であった。

① 「正確な」情報の発信

日本語を十分に理解できない学生が、様々な手段で英語での情報を得ようとした結果、逆に混乱する結果となった。また日本語ができる学生が発信する情報への過度な信頼が生じ、その情報に間違いがあった際に大きな問題が生じた。多言語での適切な情報配信が課題となった。

② 地域社会との連携

留学生の中では避難所を利用する学生も少なからずおり、彼らはボランティアとしてサポートにもあたった。このことを高く評価する地域住民もいるが、一方で留学生への印象が悪化した住民もいる。その理由としては、「言葉が通じなかった」「行動が理解できなかった」というもので、留学生を「外国人被災者」という弱い立場としてではなく、地域社会に貢献する一員であることを求めているから起きたギャップと言える。

(1)および(2)の結果から、大学・学生に対して、通勤者を含めた地域住民からの期待感が高いものの、大学・学生側に一定の混乱

26 第3節参照。講演の後の意見交換会において事情聴取実施。

があり、その対応に苦慮した部分がある。したがって、平時からの個々の防災意識涵養と、地域社会との連動が必要であると考えられる。

そこで次に、本学の学生を対象とした防災意識に関するアンケートを行った。

4-3 学生へのアンケート調査

学生調査グループは発災時には被災者となりながらも、時間の経過とともにその位置づけがボランティア活動の支援者に変化していくであろう学生に焦点をあて調査を実施した。

調査対象は杏林大学医学部学生 1・2 年生 248 名。そのうち有効回答 160 名であった。(うち男性 104 名 (65%), 女性は 55 名 (34.4%), 性別無回答 1 名 (0.6%))²⁷。

(1) 調査結果

① 家族との同居率、および災害発生時の家族との連絡方法について

家族との同居の割合は同居している者 100

名 (62.5%), してない者 60 名 (37.5%) で同居している者のほうが多かった。また災害時における家族との連絡方法の有無については、決めている者 74 名 (46.3%), 決めていない者 86 名 (53.8%) と決めていない者のほうが多かった。

② 周辺環境に対する意識

「あなたが住んでいる地区で特に心配だと思う災害はありますか?」という質問においては地震が一番多く、次に火災が多かった。また津波よりもそれ以外の水害に対する回答が多かった(図 1)。このことは学生の居住地区が沿岸部よりも内陸に多いことが原因と考えられる。

③ 災害に関わる情報に対する意識

「あなたは学内の情報ツールとして有効なユニバーサルパスポートや LINE の登録をしていますか?」という質問においては、登録している者よりもしていない者のほうが多かった(図 2)。この結果から、学生の防災意識を高めるためにも本件に対する情報提供などの対応が必要と考えられた。

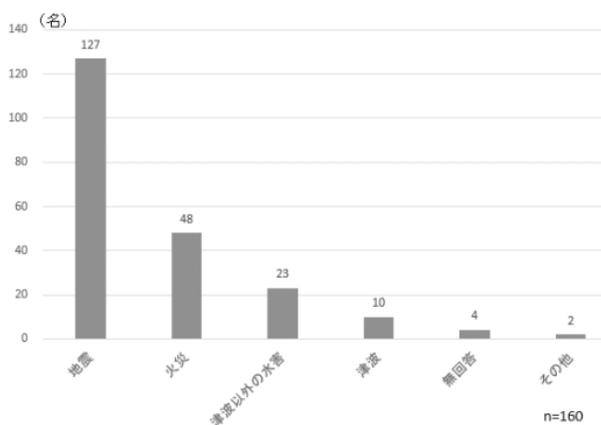


図 1 居住区での不安な災害 (複数回答可)

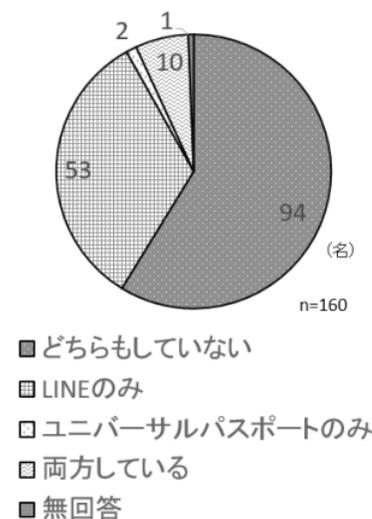


図 2 学内の情報ツール登録状況

27 今回の報告は医学部の学生に限定しているが、調査は全学部の 1 年生と 2 年生に実施した。調査結果の詳細な分析・報告は次年度に行う予定である。

また「あなたは災害が起きた時、すぐに対応できるように避難所の情報は持っていますか?」という質問においては、情報を持っている者 40 名 (25.0%), 持っていない者 119 名 (74.0%), 無回答 1 名 (0.6%) と、情報を持っていない者の方が持っている者よりも多かった。学生も災害発生時の各自の避難場所についての情報を平常時から認識させる必要があると考えられた。

④ 災害支援に対する意識

「あなたは災害ボランティアに参加したいと思いませんか?」という質問においては、参加したい者と参加したくない者がほぼ同数になった (図 3)。

また「災害が発生した時、避難場所等ではあなたは何か出来ると思いますか?」という質問においては、清掃作業や炊き出し、物資運搬など比較的軽作業的な項目が多かった (図 4)。これらの事柄に関しては、高学年になるに従って変化することも考えられ、今後調査を進めていきたい。

以上、防災意識に対しては、家族との連絡方法を取り決めている者や、学内の情報ツールへの登録者が少ないなど、直ちに改善可能と思われる項目もあった。また災害支援に対

する意識に関しては、ボランティア参加希望の有無が半数で分かれる結果となった。

今後は学年ごとの違いや他学部との比較など分析を進めていくことで、学生の防災意識の向上のみならず、災害時のボランティア活動など地域への貢献に対する動機付けの一助としたい。

第 5 章 まとめと今後に向けて

5-1 本研究のまとめ

本研究は、大学 COC 事業における 3 本柱の一つである「災害に備えるまちづくり」に全学的に取り組むことを目的として行ったものである。医学部、保健学部、総合政策学部、外国語学部の各教員、COC 事業における地域・大学間コーディネーター、事務職員、市職員、生きがいつくりコーディネーター養成講座参加の市民 1 名の計 18 名によって構成されている。(第 2 章)

地域防災という大きな課題の中から「災害弱者」に焦点を当て連携 3 市の現状調査から研究をスタートした。(第 2 章・第 3 章)

災害弱者の捉え方、想定される災害弱者へ

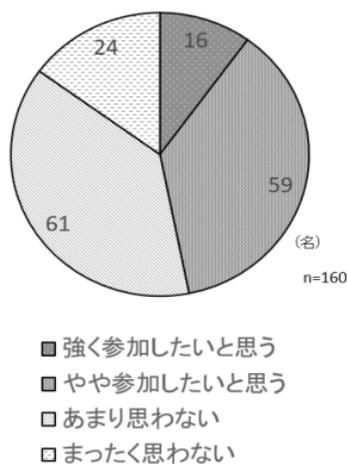


図 3 ボランティア参加希望状況

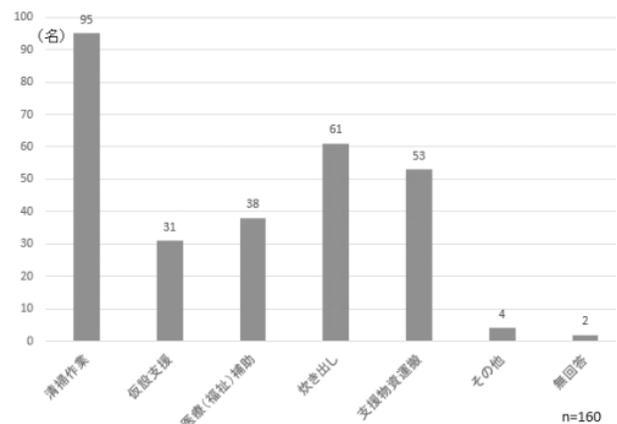


図 4 災害時に実施可能と思われる支援活動

の平常時の取り組み等の調査結果（第 3 章）、及び文献研究から、災害弱者対応の行政、大学、住民の連携により取り組むべき当面の課題として以下の 4 つのテーマを抽出した。（第 3 章、第 4 章）

- ① テーマ 1：災害時要支援者への対応に関すること
- ② テーマ 2：避難所運営に関すること
- ③ テーマ 3：情報弱者としての外国人に関すること
- ④ 災害弱者となりまた支援者となる大学・学生に関すること

本年度は、18 名のメンバーが 4 チームに分かれ、調査研究を行った。

テーマ 1 チームとテーマ 2 チームは関連テーマであることから被災地の調査と参与観察を共同で実施、テーマ 3 チームは留学生が多く在籍し先進的取り組みを行っている大学からの講師招聘による勉強会開催と 3 市の状況把握を、テーマ 4 チームは学生の災害に関連する意識把握のための調査を行った。（第 4 章）

結果、以下の事が明らかとなった。

- ・ 法の改正（平成 25 年 6 月災害対策基本法改正）により、要配慮者の内、避難等において特に支援を必要とする避難行動要支援者の名簿作成が各自治体に義務付けられたが、名簿作成の進捗状況が各自治体によって大きく異なる事、作成された名簿の保管車や保管方法、災害時その名簿を誰がどのように活用するのか、誰が避難行動の際の支援者となれるのかなど、多くの課題が明らかになった。
- ・ これらの背景には、情報保護の問題、地域の中で支援の役割を担う組織や人材、地域全体が被災者となる災害時での地域コミュニティの問題や行政との連携の

問題がある。

- ・ 各自治体における住民が主体となる自主的な防災組織の形態や活動状況は地域特性を反映し自治体間で異なる事。また組織の活動状況が地域ごとに異なる事が明らかとなった。背景には、住民の危機意識と同時にコミュニティの在り方、地域リーダーの状況、旧市民と新住民の地域参与の違い、行政と住民組織の関係性などの要因があげられている。
- ・ 住民意識の違いは、被災経験の有無も関連してくるが、大きく被災した神戸ですら、地域による住民の意識が被災当時から変化し自主組織の防災訓練の在り方にも影響している状況にある。
- ・ 避難所の管理運営に関し、避難所マニュアルが独自に検討作成されている場所と、基本マニュアルのみの避難所など取り組みもさまざまである。マニュアルに沿って自主的に活発に日頃の活動を行っている場合も避難所訓練の住民参加は活発とは言い難い。特に若い年代層、子供の参加に向けて苦慮している状況が見られ、大学への期待も大きい。
- ・ 有事の際には「自分たちの地域は自分たちで守っていく」という考えの基に避難所を運営していくという姿勢が有るところでは比較的活発な活動が行われており平常時からの住民の意識啓発と行政と地域の連携が重要である。
- ・ 情報弱者への対応として、情報提供の仕方、町のサインなど各市とも改善工夫と取り組みが必要と思われる具体的課題が多くある。また、日本に暮らす外国籍の人々が平時から地域住民・学生とともに防災意識を高め、互いに相談しあえ、いざというときにも機能する地域コミュニティの創造は急務である。

- ・ 学生は、災害発生時は災害弱者となる可能性があり、また時間の経過とともに、避難所や在宅の被災者に対して支援する立場としての役割を期待され求められる状況となる。地域住民の支援者としての学生への期待が大きい。
- ・ 多くの防災対策は自治体毎に行なわれているが、発災時には近隣自治体の相互援助が必要となることから、平常時からの連携対応が必要。外国人対応などがその例として挙げられる。各自治体の進捗状況や課題などを発信し、協働での取り組みを進める必要がある。

本年度の研究は多方面にわたる情報収集から、災害におけるまちづくりの課題、杏林大学として災害におけるまちづくりに関してどのような連携・役割を求められているのか、大学として何が可能かを明らかにするための調査であった。

今年度の結果をもとに学内議論を重ね、具体的取り組みに向けての役割を明らかにし、方策を見出すことが今後の課題と考える。

5-2 来年度に向けて

平成28年度の本研究の結果を受けて、改めて研究メンバーで次年度への取り組みについて議論を行った。その結果、以下の点に焦点を絞った取り組みを行っていくこととした。

- ① 学生が災害弱者とならないための大学としての方策の検討
- ② 現在取り組まれている三鷹市内の町会等での防災活動への参与観察の継続と本学との連携の検討

これらの成果を元に、医学部を母体とした中規模総合大学である本学が、「災害に備え

るまちづくり」においてどのような役割を果たすことができるのか、その点について大学COC事業の最終年度の成果となるべく取り組んでいきたい；

【注】

本文において、「要援護者」と「要支援者」の言葉が混在しているが、2013年の法改正により要配慮者のうち、円滑かつ迅速な避難確保を図るため特に支援を必要とする者を災害時避難行動要支援者としたことにより要援護者の言葉が使われなくなっている。しかし資料、聞き取りの表現に忠実にしたためこの言葉が混在している。未だ市民に行き渡っていないことや法改正前の資料は修正されていないこともその要因といえる。

本研究は本文に掲載した以外に多くの文献、参考資料に基づく。以下にそれらをあげる。

【参考文献】

- 2) 有賀絵理 (2007) 「災害弱者の避難方法と課題」『茨城大学地域総合研究所年報』, No.40.
- 3) 有賀絵理 (2014) 『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.
- 4) 江原勝幸 (2004) 「災害弱者援助における地域ネットワークの活用」『静岡県立短期大学部研究紀要』18-W号.
- 5) 花園大学人権教育研究センター (編) (2014) 『花園大学人権論集21 弱者に寄り添う—災害と被災者支援の実践から』批評社.
- 6) 柏原士郎・上野淳・森田孝夫 (編) (1998) 『阪神・淡路大震災における避難所の研究』大阪大学出版会.
- 7) 熊坂聡・足立智昭 (2015) 「東日本大震災における災害弱者と支援者の心理的社会的儒教について」『宮城学院女子大学発達化学研究』2015.15.19号.
- 8) 松村直道 (編) (2012) 『震災・避難所生活と地域防災力—北茨城市大津町の記録』東信堂.
- 9) 三船康道 (2012) 『減災と市民ネットワーク:

安全・安心まちづくりのヒューマンウェア』
学芸出版社.

- 10) 岡田広行 (2015) 『被災弱者』岩波新書.
- 11) Solnit, Rebecca. (2010) A Paradise Built in Hell: The Extraordinary Communities That Arise in Disaster. Penguin Books. (= 高月園子訳 (2010) 『災害ユートピアーなぜそのとき特別な共同体が立ち上がるのか』亜紀書房.)
- 12) 高田中幹人・標葉隆馬・丸山喜一郎 (2012) 『災害弱者と情報弱者－3.11 後、何が見過ごされたか』千曲書房.
- 13) 高橋文雄 (2016) 『東日本大震災 直後の被災地で－その時、仙台の消防と市民はどう動いたか』近代消防社.
- 14) 田中幹人・標葉隆馬・丸山紀一郎 (2012) 『災害弱者と情報弱者－3・11 後、何が見過ごされたのか』筑摩書房.
- 15) 宇賀克也・鈴木庸夫 (監) (2007) 『<地域科学>まちづくり資料シリーズ 28 地域分権 巻 11 災害弱者の救援計画とプライバシー保護』地域科学研究会.
- 16) 早稲田大学災害社会研究グループ (1998) 『災害の社会学研究への招待』<db2.littera.waseda.ac.jp/saigai/top.htm>.
- 17) 山崎達枝 (監) 江部克也 (編) (2016) 『シミュレーションで学ぶ 避難所の立ち上げから管理運営 HAPPY－エマルゴトレインシステム手法を用いて』荘道社.

【広域参考資料】

東京都 (2013) 都立施設を活用した一時滞在施

設の運営マニュアル.

【三鷹市関係】

三鷹市防災マップ. http://www.city.mitaka.tokyo.jp/c_service/003/003310.html

三鷹市地域防災計画

地域の共助による災害時支援のしくみづくりマニュアル：町会，自治会，マンション管理組合向け.

自助と共助の向上を目指して（三鷹市地域防災計画 - 震災編 - の概要）

災害時避難行動要支援者事業について.

【羽村市関係】

羽村市地域防災計画.

羽村市地域防災計画行動マニュアル：自主防災組織編（自主防災組織活動マニュアル・避難所管理運営マニュアル）.

【八王子市関係】

八王子市避難所運営マニュアル.

八王子市避難支援プラン.

八王子市要援護者避難支援辞しマニュアル.

災害ヘルプカード（八王子国際協会）.

【神戸市関係】

神戸市防災会議（2015）神戸市地域防災計画：地震・津波対策編.

神戸市防災会議（2015）神戸市地域防災計画：防災対策マニュアル.

神戸市 (2013) 災害用援護者支援のガイドライン.