

第4部 地域の共助力を高めるために

I 自助、共助、公助の役割

災害時に犠牲者が限りなくゼロになる地域づくりを進めていくためには、災害の規模によっては公助による支援に限界があることを踏まえ、「共助」と「公助」が一体となり、地域主導型の取組が不可欠である。

自らの命は自らが守る「自助」、自分たちの地域は自分たちで支える「共助」そして「近助」、行政による「公助」の相互連携のもと、いざという時に、住民、地域、避難支援等関係者、行政がそれぞれの役割を果たし、迅速かつ的確な対応ができるよう「地域の防災力（共助力）」を高めることが重要である。以下に、それぞれの役割について、改めて整理する。

(1) 自助の役割

住民一人ひとは、災害から生命、身体及び財産を自らで守るため、防災に関する知識の習得や住まいの点検、食料などの備蓄、防災訓練への参加など、事前に必要な備えを行うとともに、災害が発生したときは、自らの判断で危険の回避等を行うように努める。また、日頃から近所や地域の人と交流を深め、お互いに助け合える関係を築くことも必要である。

特に、避難行動に支援が必要な方がいる世帯や、高齢者又は障害のある方だけの世帯では、普段から隣近所など地域との交流を心掛けて、行政や地域に支援が必要であることを伝えるとともに、避難行動要支援者自身も、避難支援等関係者に情報を伝え、支援の要請を行うことが大切である。

(2) 共助の役割

一人ひとりの生命、身体及び財産に係る権利が守られるように、地域を構成するさまざまな人々及び団体が、お互いに啓発し合い、地域で支え合うとともに、災害が発生したときは、助け合って避難、救助活動、避難生活等を行うように努める。

特に、取組の重要な担い手である「自主防災組織」の活動を、住民同士の協力により活性化していくことが求められる。

(3) 近助の役割

家族を含めて隣近所同士が、まずは日頃から互いを気にかける「挨拶」「声掛け」から始まり、「顔が見える関係づくり」をすすめて、災害が起きた時でも助け合いができる地域づくりを進めていく。

避難行動要支援者の命を守っていくためには、「共助」の中でも、自主防災組織などの限られたマンパワーではなく、「近助」の力が大きな役割を担う。例えば、高齢者であれば、避難行動の支援は困難であっても、日頃の見守り活動や声かけ、災害時の安否確認など、担える役割を積極的に関わってもらおう。

(4) 自主防災組織の役割

自主防災組織は、日頃から地域で役割分担を決め、防災資機材の整備や技術の習得、地域内の要配慮者などの情報確認を行うとともに、訓練の実施を通じて、P D C Aサイクルによる対策の向上を図る必要がある。

また、災害が発生したときは、自らの安全の確保、又は避難に支障がない限り、救助活動、情報の収集及び伝達、安否の確認その他必要な活動を行うように努める。

(5) 事業者の役割

事業者は、その社会的責任を自覚し、災害から事業所内の人の生命及び身体を守り、自らが所有し、又は管理する施設、設備等による周辺の居住者等への被害を最小限に抑え、災害の発生後においても事業を継続することができるように、あらかじめ、自らが所有し、又は管理する施設、設備等の安全性の確保、震災への対応力の向上等の被害の軽減のために必要な備えを行うように努める。

また、災害が発生したときは、地域の自主防災組織や地域住民等と協力して、避難誘導、救助活動、消火活動等を積極的に行うとともに、事業活動を再開するために必要な措置をとるように努める。

(6) 市町村の役割

市町村は、基礎的な地方公共団体として、県、他の市町村、防災関係機関、自主防災組織、社会貢献活動団体等と連携して、住民の生命、身体及び財産並びに地域を災害から守るための取組の推進に努める。

(7) 県の役割

県は、災害から県民の生命、身体及び財産を守るため、組織及び機能のすべてを挙げて、市町村及び防災関係機関と密接に連携しながら、対策を計画的に推進する。

市町村及び防災関係機関と連携して、住民、事業者、自主防災組織等の自助の取組及び共助の取組の促進及び継続のために必要な支援を行う。

II 共助力を高める仕組み・取組

1. 地域の支え合いの再構築を進める「高知型福祉」の展開

本県では、平成22年度に「日本一の健康長寿県構想」を策定し、人口減少と高齢化が進む中で、県民誰もが安全で安心して暮らしていける社会を作っていくため、健康づくりや医療環境の整備とともに、県民の誰もが住み慣れた地域で生き生きと暮らしていける「高知型福祉」の実現を目指した取組を進めている。

東日本大震災では、改めて「地域の支え合いの力」の大切さが明らかになり、日頃から住民同士の支え合いがしっかりしている地域では、いざというときにも地域の力が十分に発揮された。「日本一の健康長寿県構想」の取組を進め、保健、医療、福祉の仕組みをしっかりと整えていくことは、災害の備えにもつながっていく。

2. 見守りネットワーク活動

地域の共助力の向上のためには、日頃の地域における見守り体制の構築が大切である。本県の多くの地域が抱える地域の結びつきの弱体化という課題に対し、見守り活動を通じて地域の人が情報を共有し、コミュニケーションを取ることで、地域の結びつきを強化していくことができる。要配慮者の変化に気付いた場合は、必要に応じてその状況を個別避難計画に反映していくなど、随時の更新が可能となる。

市町村は、地域での個人情報の管理や活用方法等について、市町村と社協等の団体とで協定を結ぶなど、個人情報の管理や活用に関するルール作り及びその適切な運用を図る必要がある。

3. 避難支援等関係者の研修

市町村は、地域共助力及び地域防災力の質を高めるため、自らの生命、安全を守りつつ、避難行動要支援者の命を守ることに協力してもらえらる人材育成を行うことが適切である。そのためには、福祉関係者や保健医療関係者等に対して防災訓練への参加を呼びかけることや、避難行動要支援者名簿の意義や活用について普及・啓発するための防災に関する研修を行うことが必要となる。また、自主防災組織や自治会等の防災関係者に対して、避難行動要支援者との関わり方などの福祉や保健に関する研修を行うことも重要である。

市町村は、指定避難所及び福祉避難所において、避難行動要支援者のニーズを把握し、適切な対応ができるよう人材の確保体制を構築しておくとともに、平常時の訓練等で人材の資質向上を図っておく。

4. 避難行動要支援者の避難訓練の実施

充実した避難行動要支援者名簿や良い個別避難計画を作成しても、それらの活用に関する経験が不足していれば、いざという時に効果的に活用することが難しい。個別避難計画に実効性を持たせるため、市町村は、避難訓練や、避難所の開設・運営訓練を実施するなど、平常時から参加者に実際の体験機会を提供することが重要である。

避難訓練等には避難行動要支援者と避難支援等関係者の両者が参加することが重要であるため、地域行事への参加の呼びかけや見守り活動などを通じて、要配慮者が自ら地域にとけ込んでいくことができる環境づくりに、市町村も含め地域全体で取り組んでいくことが求められる。

避難訓練を実施するにあたっては、情報伝達、避難支援等について実際に機能するか点検し、避難場所までの距離、避難行動に要する時間を考慮した訓練や早めの避難の実践、障害支援区分や行動能力に対応した避難方法をしっかり確認することが適切である。

その他注意すべき事項については、国の取組指針を参考にされたい。

【「避難行動要支援者名簿」「個別避難計画」の活用のポイント】

【避難行動要支援者名簿の活用】

- ・ 避難行動要支援者名簿に掲載されている方への訓練参加の呼びかけの実施
- ・ 実際に避難行動要支援者名簿を使用した安否確認訓練の実施
- ・ 避難行動要支援者名簿に掲載されている方への災害時避難に関するアンケートや意識調査を実施
- ・ 避難行動要支援者情報をマッピングした「避難行動要支援者マップ（仮）」の作成

【個別避難計画の活用】

- ・ 訓練時に実際に個別避難計画に沿った支援の実施
- ・ 避難行動要支援者と避難支援等関係者が一緒に個別避難計画を確認

Ⅲ P D C Aサイクルの定着に向けて

1. P D C Aサイクル

作成した個別避難計画に実効性を持たせるため、各地域で要配慮者の避難支援対策のP D C Aサイクルを構築することが重要である。

P D C Aとは、

「基本方針を立てて具体的な計画を策定する「P l a n」

↓

「計画を実施・運用し、関係者の教育・訓練を実施する「D o」

↓

「D o」の内容について点検及び是正措置を行う「C h e c k」

↓

「基本方針・計画の見直しを行う「A c t」

↓

「P l a n」へ戻る

という一連のサイクルのことであり、避難行動要支援者の避難行動支援対策においては、

「P l a n」 : 個別避難計画の作成

「D o」 : 避難訓練の実施

「C h e c k」 : 個別避難計画の検証

「A c t」 : 個別避難計画の改善

がそれぞれ当てはまる。

2. P D C Aサイクルの定着と共助力の向上（到達点）

P D C Aサイクルの構築は、個別避難計画のブラッシュアップや関係機関の連携の強化、関係者のスキルアップだけでなく、その過程で要配慮者と地域住民が顔見知りになり関係を築くなど、人と人のつながりを深め、地域の防災に対する意識を高め、住民の理解と協力が得られるような基盤づくりが地域の中で継続されていくことも期待される。

平常時にできることが災害時にできるとは限らないが、平常時にできないことは災害時には確実に機能しない。個別避難計画の作成が到達点ではなく、災害時にひとつでもできることを増やすために、P D C Aの過程を通じて、日頃の見守りも含めた地域の共助力を強めていくことこそが到達点と考えるべきである。

そのためには、行政や地域での地道な話合いや個別避難計画づくりなど様々な取組を必要とし、地域の共助力の向上を目指し、自助、共助、公助それぞれが、スピード感を持って自らの役割をしっかりと果たすことが重要である。

高知県 災害時における要配慮者
の避難支援ガイドライン

発行 平成26年3月

改定 令和4年1月

高知県 子ども・福祉政策部 地域福祉政策課