

はじめに

1 阪神・淡路大震災で得たこと

平成 7 年（1995 年）の阪神・淡路大震災では 6 千人を超える方々が犠牲になりましたが、一番大きな被害を受けた神戸市長田区の真野地区では、住民活動がもとより活発な地区だったため、被災時に地区ぐるみのバケツリレーで火災の拡大を食い止め、犠牲を最小限に食い止めることができました。

また、淡路島の北淡町では、日頃から見守りネットワークとしての活動が活発に取り組まれていたため、地震発生当日の午後 3 時すぎには全員の安否確認が終了しました。

「災害をひとつととらえてはいけない」、そして「災害に対し、私たちは備えなければならない」（1.17 ひょうご安全の日宣言）

これが阪神・淡路大震災から得た教訓の一つです。

そして、もう一つの教訓は、日頃の地域のつながり、近隣のつながりが大切である - ということです。

2 災害時における住民支え合いの重要性

平成 16 年 7 月の梅雨前線豪雨や、新潟県中越地震では、無事に避難できた人の 75% は、地域の人々の支援（安否確認や避難誘導など）によるものでした。

「災害は、忘れた頃にやってくる。」とは文豪寺田寅彦の名言ですが、最近では、災害は忘れる間もなく続いています。本県及び近県に限ってみても、平成 17 年 12 月から平成 18 年 1 月にかけての豪雪、同年 7 月の豪雨災害、平成 19 年 3 月 25 日の能登半島地震、同年 7 月 16 日の新潟県中越沖地震と枚挙に暇がありません。

災害の特徴は、ほぼ（豪雪や豪雨など時間の経過がある場合を除き）予告がないことです。いざ災害が発生したとき、頼りになるのは近くにいる人です。どんなに力が強くてもどんなに人数が大勢いても、その場に駆けつけるまでに時間がかかるとは期待できません。

特に、地域で暮らす災害時要援護者（障害者や高齢者、外国人等情報の入手や自力での避難が困難で災害対応能力の弱い者をいいます。以下同じ。）にとって、事態は緊急かつ深刻です。

まさに頼れるのは、「遠くの親戚より近くの他人」です。この点に災害時における住民支え合いの重要性が集約されます。

3 市町村としての取り組み

内閣府では、平成 17 年 3 月に「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」を策定（平成 18 年 3 月に同ガイドラインを改訂）し、国や都道府県、市町村等が避難対策を進める

ための方針を示しました。

その中で、市町村は、防災関係部局、福祉関係部局、自主防災組織、福祉関係者等との連携の下、災害時要援護者に関する情報を平時から管理するとともに、一人ひとりの災害時要援護者に対して複数の支援者を定める等、具体的な避難支援計画（避難支援プラン）を整備しておくことが重要であるとされています。

これを受けて県が定めた「長野県地域防災計画」において、災害時要援護者の避難支援対策については、市町村が要援護者の態様に配慮した避難支援計画を早期に具体化することとされています。

しかしながら、一人ひとりの災害時要援護者について、本人の意向を確認した上で、いかなる災害にも対応できるように、避難場所や避難経路、避難方法などを詳細に定めることは容易なことではありません。何よりも、本人に自覚を持つことが大変です。誰でも「もし地震が起きたら」とか「もし大水が出て床上浸水したら」などということは想像したくありませんし、とかく「うちに限って」とか「これまで大丈夫だったから」といった理由（多くの場合に何の根拠もない理由なのですが）で、「うちは大丈夫」とか「構わないでくれ」といったことになりがちです。

こうしたことから、災害時要援護者の避難支援対策については、思うように進んでいないのが現実です。

4 災害時住民支え合いマップの取り組みを始めた理由

こうしたことから、災害時要援護者の避難支援対策に着手する契機（きっかけ）として、長野県社会部では、長野県社会福祉協議会（以下「県社協」という。）と協働して、平成 17 年度から「住民支え合いマップ」（地域住民に支え合いの地域福祉文化を育む手段として、木原孝久氏（住民流総合福祉研究所）の研究・実践が全国各地で進められ、長野県内の市町村でも、モデル的な取り組みが行われています。）の手法をモデルとした「災害時住民支え合いマップ」づくりを勧めています。

「災害時住民支え合いマップ」については、改めて詳しく述べますが、このマップを作成することの波及効果として、災害時要援護者の個別避難支援計画の策定につながることで、マップの策定過程を通じて、災害時のみならず日常生活においても地域での住民同士の支え合い活動・地域福祉活動が進められることが期待されます。

5 事例集をつくる理由

平成 19 年 3 月 31 日現在でとりまとめた調査結果から、長野県下 81 市町村のうち 69 市町村がモデル地区等何らかの地域において取り組みを始めています。

この活動をさらに進め、県下全ての市町村において 1 地区以上での災害時住民支え合いマップづくりが取り組まれるよう、これから取り組む市町村も、また生活圏域全ての地区において実施を目指す市町村にとっても、より簡単に取り組めるようにと、参考事

例集（活動の参考手引き）を作成することとしました。

事例集では、先駆的に取り組んでいる市町村の事例を紹介し、参考にしていただくとともに、紹介する市町村を今後増やしていくこととしています。

このため、冊子にはせず、加除式にします。

この事例集が住民支え合いのまちづくりの一助となれば幸いです。

本事例集の構成

本事例集の構成は次のとおりです。

- 「 災害時住民支え合いマップの定義」
- 「 災害時住民支え合いマップを作成する意義」
- 「 災害時住民支え合いマップの作成方法」
- 「 災害時住民支え合いマップの参考事例」
- 「 質疑応答」

参考資料

「 災害時住民支え合いマップの定義」では、災害時住民支え合いマップとは何か？を中心に、関係する用語の解説をしています。

「 災害時住民支え合いマップを作成する意義」では、「災害時住民支え合いマップ」の作成に当たっての手續と効果、作成後の手續と効果、マップの活用方法について触れています。

「 災害時住民支え合いマップの作成方法」では、平成 18 年度住民支え合い活動総合支援事業において実際に取り組んだ市町村の実践報告をもとに、マップ作り活動の実際からとりまとめた代表的な進め方・ノウハウを紹介しています。

ただ、注意していただきたいのは、災害時住民支え合いマップ作成の方法に唯一の答えはない、言葉を変えればすべてが正解でありうるということです。

地域の実状や特性に応じて、様々なパターンがあるということをまず認識していただく必要があります。

「 災害時住民支え合いマップの参考事例」では、平成 18 年度長野県住民支えあい総合活動支援事業補助金の交付対象となった 11 の市町村の実践報告を紹介しています。取り組みを進める上で主導的役割を果たしたのが誰かという観点で大まかに分類して、その類型ごとに紹介しています。

今後、マップを作成した市町村の取り組み例の紹介を増やしていく予定です。

これから取り組もうとする地域におかれては、自分の地域では、誰が主導的役割を果たしそうか、又は果たしてほしいかを想像しながら、参考にさせていただきたいと考えます。

「 質疑応答」では、各作成段階での細かな疑問点について項目ごとに抜き出し、質疑応答形式でまとめてあります。

参考資料としては、平成 19 年 3 月 31 日時点での長野県下におけるマップの策定状況(平成 19 年 7 月 3 日に公表済です。)についての調査結果を掲載しました。

今後、同様の調査を行えば、その結果を、また、それ以外に参考となる資料があれば、掲載する予定です。

「災害時住民支え合いマップ」の定義

「災害時住民支え合いマップ」とは、災害時（注1）における避難過程において、災害時要援護者（注2）、支援者（注3）の所在地、避難所（注4）の場所、周辺の活用可能な社会資源（注6）や避難方法（注7）を表記した地図をいいます。

（注1） 地震、大雨、竜巻等の天災の他、大規模火災などを含み、災害が発生した場合だけでなく災害の発生が予想される場合を含みます。

（注2） まえがきで定義したとおり、障害者や高齢者、外国人等情報の入手や自力での避難が困難で災害対応能力の弱い者をいいます。

なお、国のガイドライン（平成18年3月改訂「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」）においては、次表のとおり定義されています。

いわゆる「災害時要援護者」とは、必要な情報を迅速かつ的確に把握し、災害から自らを守るために安全な場所に避難するなどの災害時の一連の行動をとるのに支援を要する人々をいい、一般的に高齢者、障害者、外国人、乳幼児、妊婦等があげられている。要援護者は新しい環境への適応能力が不十分であるため、災害による住環境の変化への対応や、避難行動、避難場所での生活に困難を来すが、必要なときに必要な支援が適切に受けられれば自立した生活を送ることが可能である。

なお、要援護者情報の収集・共有に取り組んでいくに当たっては、現在の市町村の取組状況に関する次の～の例などを参考に、対象者の考え方（範囲）を明らかにし、重点的・優先的に進めていくことが重要である。

<例>

介護保険の要保護：要介護3（重度の介護を要する状態：立ち上がりや歩行などが自力でできない等）以上の居宅で生活する者を対象としている場合が多い。

障害程度：身体障害（1・2級）及び知的障害（療育手帳A等）の者を対象としている場合が多い。

その他：一人暮らし高齢者、高齢者のみの世帯を対象にしている場合が多い。

（注3） 災害時要援護者を災害時に支援する側の者をいいます。一人とは限りません。また、時間帯など状況によって変化することもあります。

（注4） 地域ごとに決められており、学校や公民館等の公共施設であることが一般的ですが、災害時要援護者の中には、杖や車椅子での対応を必要とする者や、医療的な保護のもと介護を必要とする者、精神的に集団での環境を苦手とする者等、個別にその対応を必要とする場合があり、これら福祉対応可能な要素を持った環境での避難所を「福祉避難所」（注5）といいます。

- (注5) 老人ホームやデイサービスセンター等の福祉施設が選定される場合がありますが、状況に応じては、学校や公民館等一般の避難所の一室を、これら福祉対応のためのスペースとして利用することもあります。
- (注6) 井戸、汲み取り式のトイレ、重機などの物的資源の他、看護師、重機のオペレーターなどの人的資源もあります。
- (注7) 地震の場合(例えばブロック塀の多い箇所は避ける)、大水の場合(例えば途中の川が氾濫すれば迂回する)など場合によって異なることがあります。

「災害時住民支え合いマップ」を作成する意義

1 「災害時住民支え合いマップ」の作成に当たっての手續と効果

災害時住民支え合いマップ（以下、この項において「マップ」という。）を作成する際に必要な手續とそれによる効果については、次のとおりです。

（1）災害時要援護者に、災害時要援護者としての自覚を持ってもらうこと

長野県では、災害時要援護者（マップにおける災害時要援護者をいう。以下同じ。）の同意を得ることを各市町村に勧めています。

できるところから徐々に取り組み、不完全でもマップを形にし、見直しを繰り返し、活用を進めるうちに段々と同意する人を増やそうという考え方です。この考え方採ることにより、最初から全員を網羅しようとして本人同意のないままにマップを作成してしまった結果、周知できなくなってしまうことが避けられます。

（2）災害時要援護者本人の生活ぶりを聞き取ること

災害はいつ起こるか分かりません。

したがって、災害時要援護者本人の生活ぶりを一週り、すなわち一日を通じ、一週間を通じ、あるいは一か月を通じて、いつ誰がその家を訪問し、いつ誰を訪問するのか、それは定期的か不定期かといったことを聞き取ることが重要です。

それは、平日の昼間、平日の夜間、休日の昼間、休日の夜間など場合分けをしてみると、それぞれの場合に近くにいる人が異なることが多いからです。

この作業は時間も手間もかかって大変ですが、これにより、災害時だけでなく、平時の見守りのための体制作りも可能になります。

（3）災害時要援護者本人の生活ぶりを踏まえて支援者を決定すること

災害時要援護者本人の生活ぶりを平日の昼間、平日の夜間、休日の昼間、休日の夜間など場合分けを行い、そのときに誰が近くにいるのか、が分かった上で、災害時要援護者本人が誰に支援してもらいたいかを聞き取ります。

避難するのは当然切迫した緊急時が多く、その場合には救助に来た人が誰でも構わないことが多いと思われます。しかし、災害の発生が予想される時点で念のため避難する場合など、災害時要援護者本人に避難の必要性の自覚が薄い場合には、支援者が心を許せる相手でないとなれば避難に手間取ったり、避難することを拒否されたりすることになりかねません。

また、その意向を踏まえて、支援者に指名された人を訪ね、支援者としてお願いできるかを聞くこととなりますが、このとき、できる限り、「喜んで」支援を引き受けてくれる人を選びたいものです。

支援者の側に「支援してやる・あげる」とか「助けてやる・あげる」という意識が

あると、避難の際に、災害時要援護者の気持ちに関わらず、急かす、勝手に荷物をまとめる、といった行動をしがちです。

それによって、「避難しない」人ができてしまうことは何としても避けなければなりません。そして、それは支援者の決定を丁寧に行うことにより防ぐことができます。

また、支援者が決定したら、災害時要援護者に確実に伝えることが重要です。

災害時要援護者、支援者双方に共通の認識があることが、災害時はもちろん、平時の見守りにも大いに役立ちます。

(4) 災害時要援護者の存在及び要望を踏まえて避難所を定めること

災害時要援護者の中には、杖や車椅子での対応を必要とする人や、医療的な保護のもと介護を必要とする人、精神的に集団での環境を苦手とする人等、個別にその対応を必要とする場合、すなわち、福祉避難所の設置が必要な場合がありますので、注意が必要です。

福祉避難所の選定に当たっては、災害時要援護者本人の希望を踏まえて、最も適当な場所を選ぶことが望ましいのですが、災害の種類や時間帯などの状況により、その場所に避難することが困難である又は危険を伴うなどの場合にあっては、学校や公民館等一般の避難所の一室を、これら福祉対応のためのスペースとして利用することも想定しておく必要があります。

(5) 災害時要援護者と避難所を結ぶ避難ルートを決定すること

地震の場合、大水の場合など場合によって異なることがあります。

例えば地震の場合には、ブロック塀の多い箇所は避ける、大水の場合には、途中の川の氾濫を想定して迂回する、また、複数の避難所の中から状況に応じて適切な避難所を選択した結果、避難ルートが変わるということもあります。

この避難ルートの検討は、災害時要援護者以外の人々が避難するためにも大いに役立ちます。

(6) 活用可能な社会資源をすべて拾い出すこと

物的資源としては、ライフラインに被害が発生した場合に役立つ、井戸のある家、汲み取り式のトイレ、土砂や瓦礫を撤去するための重機、物資のストックのあるコンビニやスーパーなどがあります。

人的資源としては、看護師、介護福祉士などの医療・福祉の有資格者、重機のオペレーター、個人無線免許の保有者などがあります。

(7) 記載すべき情報をすべてマップに記載すること

住宅地図等の上に上記の情報を記載します。1枚のマップに必要な情報をもれなく記載することが基本ですが、すべてを記載することが困難な場合には、無色透明なシートに記載してマップに重ね合わせるなどの工夫が必要です。

また、GISを活用して電子マップにすれば、修正や複製が容易になりますが、持ち出し又は停電時に備えて、紙媒体で保管しておく必要があります。

2 マップ作成後の手続と効果

マップを作成した後に必要な手続とそれによる効果については、次のとおりです。

(1) マップの共有

マップは、自治会等の代表者、避難場所（公民館等）消防団、民生委員、市町村・市町村社会福祉協議会（以下「社協」という。）担当者などが共有します。

共有するマップの枚数が多いと作成も更新も大変なので、配付は必要最小限にとどめます。また、誰が共有しているかを記録するとともに、それを地域の住民に周知しておきます。

これにより、マップの更新が容易になり、また、地域住民が誰に聞けば、どこに行けばマップを見られるかが分かり、安心につながります。

(2) マップの利用

災害発生時に利用することはもちろんですが、それに備えて、避難訓練などでマップを利用し、実際の避難を想定（シミュレート）しておきます。

避難訓練では、支援者が、無事かどうかの声かけ（安否確認）をし、マップに記載された避難所までの避難を誘導します。

これにより、マップの不備が見つかる、より適当な避難ルートが見つかる、などの効果が期待できます。

(3) マップの更新

マップに記載した情報は刻々と変化しますので、定期的に（少なくとも年に1回）作成と同様の手続を経てマップを更新します。

これにより、現実との異同が修正され、実際の避難の際の混乱を最小限に抑えることができます。

また、まえがきに記載したとおり、災害時要援護者全員について最初からマップが作成できるとは限りませんが、更新の時点など、機会を捉えて声かけをすることにより、同意する人が増え、マップが充実することが期待できます。

3 マップの活用方法

(1) 避難支援計画（避難支援プラン）の策定

まえがきで述べたとおり、「長野県地域防災計画」において、災害時要援護者の避難支援対策については、市町村が要援護者の態様に配慮した避難支援計画を早期に具体化することとされていますが、現実には、思うように進んでいません。

こうしたことから、長野県危機管理局、長野県社会部、長野県社協とが協働して、「災害時」の支え合いという切り口からマップという目に見える形をつくり、そのマップを共有するという取り組みを市町村に対して勧めてきました。

このマップを地域住民や行政、社協等が協働して作成することが、地域の防災対策を進める手法として効力があると考えられることから、危機管理局としては、このマップ作成の取り組みが進むことで、災害時要援護者の個別避難支援計画策定についても進むものと期待しています。

(2) 平時の見守りにおけるマップの活用

マップは「災害時」の支え合いという切り口から目に見える形でまとめられたものですが、社会部としては、「災害時」にとどまらず、平時においても地域での支え合い活動が進められることを期待しています。

具体的には、災害時要援護者の生活ぶりを聞き取る過程において、日常的に見守りできそうな人（必ずしも支援者と同じとは限りません。）の有無、見守りが可能な程度（曜日、時間帯など）、見守りを受け容れられる程度（喜んで受け容れるのか、渋々なのか、嫌々なのか、拒絶なのか）などが明らかになります。

その情報を基に、災害時要援護者の中でも判断能力が不十分であるなどの理由で日常の支え合いが必要な（本人以外が必要と判断する場合があります。）人については、見守りできそうな人への声かけを行い、定期的な見守りの体制を構築します。

その体制については、行政を含む関係者だけが承知していれば足り、公にするなどの必要は全くありませんが、文書化又はマップと同様に地図に記載すれば、体制の有無と内容が明確になり、情報の共有や引継ぎが容易になります。

「災害時住民支え合いマップ」の作成方法

1 災害時住民支え合いマップ作成の進め方

(1) 地域の状況

災害時住民支え合いマップ(以下、この項において「マップ」という。)作りに当たっては、その地域の状況によって、進め方が大きく異なります。

地域の状況は、大別すると次の3つに分けられます。

行政主導型

市町村行政が地域に入り込んで進める場合をいいます。

住民主導型

従来から地域住民の助け合い活動等が活発で、地域住民の中から率先してマップ作りの要望が出されるような場合をいいます。

社協主導型

社協の職員が入り込んで取り組みを進める場合をいい、社協がどれだけ地域住民の状況を把握しているかによって、行政主導型に近いもの、住民主導型に近いもの、その中間の3つに分かれることとなります。

(2) 個人情報の保護と情報の共有との関係

また、マップ作りに当たっては、個人情報の保護と情報の共有との関係についても考慮しなければなりません。

災害時要援護者に係る情報の取り扱い方法として、国のガイドラインでは、次表のとおり定めています。

(1) 共有情報方式(関係機関共有方式)

地方公共団体の個人情報保護条例において保有個人情報の目的外利用・第三者提供が可能とされている規定を活用して、災害時要援護者から同意を得ずに、平常時から福祉関係部局等が保有する災害時要援護者情報等を防災関係部局、自主防災組織、民生委員などの関係機関等の中で共有する方式。

(2) 手上げ方式

災害時要援護者登録制度の創設について広報・周知した後、自ら要援護者名簿等への登録を希望した者の情報を収集する方式。

実施主体の負担は少ないものの、災害時要援護者への直接的な働きかけをせず、災害時要援護者本人の自発的な意思に委ねているため、支援を要することを自覚していない者や障害等を有することを他人に知られたくない者も多く、十分に情報収集できていない傾向にある。

(3) 同意方式

防災関係部局、福祉関係部局、自主防災組織、福祉関係者等が災害時要援護者本人に直接的に働きかけ、必要な情報を収集する方式。

災害時要援護者一人一人と直接接することから、必要な支援内容等をきめ細かく把握できる反面、対象者が多いため、効率的かつ迅速な情報収集が困難である。

(3) 地域の状況と情報の取り扱い方法の組み合わせ

地域の状況（行政主導型、住民主導型、社協主導型）と、情報の取り扱い方法（共有情報方式、手上げ方式、同意方式）との関係を整理すると、次のようになります。

なお、いずれの場合でも、「災害時住民支え合いマップを作成する意義」にもあるとおり、マップの作成に当たっては、災害時要援護者本人の同意が不可欠であるという前提に立っていますので、共有情報方式だけでマップを作成することは想定していません。

行政主導型： 典型的には、災害時要援護者の候補者名簿の作成に当たっては、共有情報方式、その名簿の確定に当たっては、同意方式を採用します。

ただし、個人情報の保護を最優先にし、マップの精度を考慮しないのであれば、最初から候補者名簿を作成せず、手上げ方式によりマップを作成することもあります。

住民主導型： 典型的には、災害時要援護者の候補者名簿の作成に当たっては、自分たちの知識を活用し、その名簿の確定に当たっては、同意方式を採用します。

社協主導型： 社協を「関係機関」として認めるという行政の協力が得られる場合であれば、と同様に、災害時要援護者の候補者名簿の作成に当たっては、共有情報方式、その名簿の確定に当たっては、同意方式によることができます。

逆に、「関係機関」として認めないという場合には、ただし書きと同様に、最初から候補者名簿を作成せず、手上げ方式によることもあります。

また、社協が地域の状況を熟知している住民主導型に近い場合であれば、と同様に、災害時要援護者の候補者名簿の作成に当たっては、自分たちの知識を活用し、その名簿の確定に当たっては、同意方式を採用することができます。

2 災害時要援護者の範囲の特定

(1) 災害時要援護者とはどの範囲か

災害時要援護者の定義は、障害者や高齢者、外国人等情報の入手や自力での避難が困難で災害対応能力の弱い者 - ですが、実在する具体的な一人ひとりが災害時要援護

者に該当するか否かの判断は、決して容易ではありません。

なぜならば、災害時要援護者であるか否かは、本人の状態及び周囲の状況を総合的に判断しなければならないからです。

例えば、日本語での意思疎通（コミュニケーション）ができない又は不十分な外国人であれば、災害時要援護者と判断して差し支えないと考えられますが、乳幼児であれば常に保護者が近くにいることが想定されるので、災害時要援護者とは考えにくくなります。

本人の状態について言えば、介護度や障害の級だけで自力での避難が困難か否かの判断はできませんし、介護認定も障害程度区分認定も受けていなくても周囲と隔離された環境で独り暮らしであれば、災害時要援護者と判断すべき場合もあると考えます。

また、それとは逆に、本人（又は家族）が援護を希望するにもかかわらず、周囲からは援護が必要でない判断される場合もあると考えます。

（２）災害時要援護者であると判断するのは誰か

災害時要援護者であるとの判断は、本人（又は家族）が一方的に主張するのではなく、かといって市町村行政を含めた第三者が（ある意味では勝手に）判断するのではなく、本人（又は家族）及び第三者の意見が一致することが必要です。

ただし、災害時要援護者であると周囲の第三者の誰もが認識しており、それらの第三者が丁寧に繰り返し説得しているにも関わらず、どうしても本人（又は家族）が同意しないということは考えられます。

その場合に、本人（又は家族）の意向に関わらずマップを作成するか否かは、市町村において判断が分かれるところになります。

（３）意見が一致する過程

本人（又は家族）及び第三者の意見の一致に至る過程は、地域の状況（行政主導型、住民主導型、社協主導型）と、情報の取り扱い方法（共有情報方式、手上げ方式、同意方式）の組み合わせによって、異なるものと考えられます。

行政主導型の典型例でいえば、まず、市町村がその保有する情報を用いて、災害時要援護者の候補者名簿（台帳、リスト、一覧など名称は何でも構いません。）を作成します。

そして、その名簿に記載された一人ひとりを訪問し、本人の状態及び周囲の状況を聞き取って災害時要援護者であるか否かを判断しつつ、併せて同意を得る - という形で名簿を確定していきます。

住民主導型の典型例でいえば、まず、区（自治会）長、民生委員などが中心となって、住民の中から、本人の状態及び周囲の状況を総合的に判断して災害時要援護者の候補者を選び出します。

そして、その候補者一人ひとりを訪問し、災害時要援護者であることについて同

意を得ていきます。

社協主導型については、行政主導型に近いか、住民主導型に近いか、によって2つに分かれますが、それぞれ「市町村」又は「区（自治会）長、民生委員など」を「社協」に読み替えていただければ結構です。

行政主導型にしても、社協主導型にしても、手上げ方式による場合は、先に希望者に手を上げてもらってから、その人を災害時要援護者とすることが適当かを検討し、決定していくこととなります。

3 住民説明会の開催

情報の把握方法、また共有方法について事前に地域住民に対してあらかじめ了解を得ておくために説明会を開催する場合があります。

その際の説明会の留意点としては、次のとおり。

- ・ マップ作りの趣旨と進め方の説明
- ・ マップ作りを行うことを周知し、地域住民の参加協力呼びかけ
- ・ 活動の担い手を広く集めるための呼びかけ
- ・ 市町村等が保有する災害時要援護者台帳（候補者名簿のことです。以下同じ。）の取り扱いについての事前説明
ただし、最初から手上げ方式による場合は、台帳はありません。
- ・ 情報の共有について賛同の得られた人の分のみをマップに記載することの確認
市町村等の災害時要援護者台帳に基づき、行政又は地区の民生委員や自治会役員等が個別支援ニーズの把握のための訪問等調査を実施した場合、本人の同意が得られない場合にはマップに掲載しない - つまり、本人が望まない場合には、災害時を想定したいざというときに助けてもらえない - ということについて、地域住民との間で確認します。

4 災害時要援護者の生活ぶりの聞き取り調査

(1) 訪問する者

災害時要援護者本人の生活ぶりを一通り把握するため訪問調査を実施します。

誰が調査をするのか（民生委員なのか、地区の福祉推進員なのか行政なのか等）その分担については、住民説明会で説明したとおりに実施します。

(2) 訪問する場所

訪問調査を実施する場合には、なるべく災害時要援護者の自宅を選びます。

その人のありのままの生活の場という自宅であれば、質問のきっかけづくりも容易になり、また、本人も話しやすいものと思われれます。

しかしながら、人によっては、自宅に訪問されるのを嫌がる人もいますので、そうした場合には、公民館や仲間が寄り集まっている場所など、本人の希望を尊重します。

(3) 聞き取り調査のポイント

聞き取り調査のポイントとしては、次表のとおり。

- ・何が一番困っているか。またそれに対して本人はどう思っているか。
- ・自分が困っている課題に対してどんな努力をし、またそのために何を望んでいるか。
- ・地域の誰と交流があるか（お付き合いがあるとか、往来があるとか）。
- ・地域で所属している組織や団体があるか。
- ・仲間と寄り集まる場はどこか。誰と助け合っているか。
- ・家族（親戚）関係や近所付き合いはどんな程度か。
- ・誰が支援してくれているか。また、本人が頼りにしている人は誰か。 等

5 支援者とのマッチング

状況把握をしておきたいのは、要援護者だけではありません。その地域での支え合い活動を進めるうえで必要な人（世話焼きさん）や場所でもあります。例えば、地域の支え合い活動の状況に詳しい人、活動している人、リーダー格、地域の人が寄り集まる家や店などの場所、その他、一度会っておいた方がよいと思われる人等です。

こうした世話焼きさんを把握する中から、支援者としてのお願いもします。

世話焼きさんの調査のポイントは、次のとおり。

- ・支援者の普段の地域活動はどんな内容か。
- ・地域の要援護者に対し、どのように支援の手がさし伸べられているか。
- ・活動に対しての悩みや課題、またそれに対して何を望んでいるか。
- ・活動や問題解決に対するネットワークはどんなか。 等

6 マップの記入方法

(1) マップ作りの作業グループの構成

マップ作りのグループに必要な役割分担は、次のようなものが考えられます。

まず、作業の司会進行を担う役（司会）。

そして、住宅地図に要援護者宅や支援者宅等を記入する役（記入係）。

さらに、その場で話し合われたこと、ざっくばらんに出された情報について、ノート等に記録する役（記録係）。

他にもテープ録音をしたり、会議風景の写真撮影をしたりと様々です。

そこに隣近所の人や、担当地区の民生委員等が加わってグループを構成します。

これらの作業は、楽しく取り組むことに意義があります。

したがって、役割分担も役職等で選ぶのではなく、それらの業務に適した人を割り当てるのが理想ですが、意外な発見を期待して、任せてみるという選択もあります。

マップ作りの活動の中から新しい人材が発掘できるかもしれません。

そのためにも、できるだけ多くの人が集まることが大切です。それぞれの情報を持ち寄って出し合うと、偏りを回避することもできます。

(2) マップの記入手順例

ここでは、マップに直接記入する具体的な手順を例示します。

A 住宅地図を使います

区（常会）単位等あらかじめ取り決めておく地域の範囲における住宅地図を使用します。ただし、ひとつの地域の戸数が偏って多いとか、要援護者の近所付き合いが分かりにくいといったような場合には、隣組の単位の方が分かりやすい場合があります。

B 災害時要援護者の確認

住宅地図に災害時要援護者の家を記入します。

高齢者や障害者、外国人等あらかじめ対象者の範囲を取り決めている場合は、それらに応じて記入します。

C 支援者の特定

災害時要援護者の支援者を記入します。

D 近所の避難場所

指定された避難所に避難する前に、ご近所がとりあえず避難できる安全な場所を記入します。

E 危険箇所の確認

水害や土石流などの災害が起こりやすい危険箇所を記入します。

F 地域の資源の発掘

災害時などに頼りになりそうな地域の人材や役立つ施設などを記入します。

施設の例：公共施設、福祉施設、医療施設、井戸、消火栓、スーパー、食堂など

人材の例：民生委員、行政職員、社協職員、ボランティア、看護師、建設業者など

【地図へマークする色分けの例】

赤・・・要援護者（高齢者や障害者等）

青・・・支援者（日頃親しいご近所など）

緑・・・避難所（近所の避難できる場所）

オレンジ・・・危険箇所（水害や土石流などの災害が起こりやすい箇所）

黄・・・地域の資源（民生委員や福祉施設など地域の施設や人材など

など

G 出来上がったマップをみなさんで確認し、災害時の課題を明らかにします。

挙げられた地域の課題は貴重な意見の集まりです。きちんとノートに記録しておきます。

7 マップの活用方法

(1) ご近所への協力依頼

災害発生時、さらには地域で何か問題が発生したときにも、第一次的に支援してもらえる関係づくりに取り組むきっかけづくりにマップを活用します。

これがひとつできれば、あとは徐々にそのネットワークを広げていく作業を地道に続けていくことです。

(2) マップに基づく避難訓練の実施

災害時要援護者宅への支援者の避難支援訪問や、近所の避難所への誘導避難など、実際に災害が起きたときに役立つ避難訓練を区や常会等地域で実施してみます。

その結果、気が付いたことなどがあれば、それを基にマップを修正します。

8 マップの共有（管理）と更新

(1) マップの共有（管理）

あらかじめ地域の実状に応じて取り決めた約束ごとに従い、マップを共有（管理）します。

具体的には、次のとおりです。

自主防災会の代表及び区長等は、区全域のマップを共有（管理）します。

自主防災会内の地区担当者等は、担当する地区のマップを共有（管理）します。

民生委員は、担当する地区のマップを共有（管理）します。

公民館などの避難所に保管し、いざという災害時に地域のみなさんの目に触れるようにします。

あるいはあらかじめ同意を得られた災害時要援護者や支援者等に配付します。

(2) マップの更新

要援護者は増えたり減ったり、またそのニーズ内容も常に変動するものです。

一回マップを作ればそれですべて終わりというわけではありません。

マップを作る過程もさることながら、常に変化していく住民の生活課題に対応する支え合い活動の持続性が重要です。

このマップの更新の期間は、1年ごとがいいのか、半年ごとなのか等、地域の実状に応じてあらかじめ取り決めをしておく必要があります。

9 住民支え合い活動としてのマップの応用

(1) 災害時要援護者の生活ぶりから見えるもの

災害時要援護者は、平常時から援護が必要な場合が多いものです。

災害時住民支え合いマップの作成過程で知り得た情報の中に、24時間365日、地域で支えるために、いつ、誰が、何をすればいいのかのヒントがあるはずです。

例えば、独り暮らしの高齢者世帯に安否確認の声かけを行うとか、ゴミ収集所まで運んでいけない障害者の生活をお手伝いするとか、そういったことです。

災害時要援護者一人ひとりについて、地域で暮らすための支え合いの取組ができれば、地域の住民すべてが互いに暮らしやすいと思えるまちづくりが少しずつできていくものと考えます。

(2) 活動の中心となる人材の必要性

何をするにしても中心となる人物がいれば、求心力が発揮され、迅速に円滑に進むことが期待されます。

マップ作りについても、平常時の支え合いについても同様です。

しかし、マップ作りの際に中心となった人物が、平常時の支え合いにおいても必ず中心となるかといえば、それはそうではありません。

マップ作りについては、あくまで災害時のためのものであって、例えば社会福祉協議会の推進員やコーディネーター、「マップファシリテーター」といった専門家が適宜入り込んで指導すれば、形にするのは難しくないかもしれません。

しかし、そのマップ作りを継続し、それを平常時の支え合いにつなげる際には、日々の活動が不可欠であり、そのためには、地域の住民が主体的に取り組むことが求められます。

地域の主役は住民です。一人ひとりが自分のできることを自分なりに取り組めれば、それがまとまって地域の支え合いにつながるようになります。

10 マップ作りの大まかな流れ

平成 18 年度に住民支え合い活動総合支援事業の補助事業を活用して実施した 11 市町村の実践例にもみられるように、その進め方には様々タイプがあるようです。

それを 2 つに大別して、その概略的な流れを図式化してみると次のとおりです。

まず住民説明会を開催し、地域から掘り起こされた情報等をもとにマップを作成

住 民 説 明 会
災害時住民支え合いマップ作りに取り組むことの了解と周知

- ・ マップ作りの進め方
- ・ 地域住民の参加協力の呼びかけ
- ・ 活動の担い手を広く集めるための呼びかけ
- ・ 情報の共有に対し同意の得られた者のみを対象とすることの了解と確認
- ・ マップ完成後の取り扱い方法と、今後の更新

台帳の作成
市町村と社会福祉協議会・区等との個人情報取扱いについて契約締結（同意アンケート等実施）
区、常会、民生委員、ボランティア等による名簿の掘り起こし（訪問による同意調査等実施）

マップを作成
情報の共有を図りながら、地図上に要援護者、支援者、避難場所等を記載する

要援護者と支援者のマッチングを確認調査（聞き取り訪問調査）

- 災害時の支え合いの同意
- 個別支援ニーズの把握
- 個人情報活用の同意
- 日常生活上の課題抽出

日頃の
支え合い活動
に活用

調査結果をもとにマップや台帳の再整備

完成したマップの取り扱い方法について地域で再確認
マップ保有者の再確認、今後更新について再確認

定期的に台帳内容の確認、更新等を実施
問題点を確認しあい、体制強化を向上

時には避難訓練を実施

繰り返し

福祉台帳等からあらかじめ特定された情報をもとに聞き取り調査等を加えてマップを作成

マップ作りの下準備

- ・住民、地区役員、社協、福祉・防災行政関係等連携の組織構成、役割分担の確認
- ・マップ作りを行う地区の範囲の選定

台帳の作成 対象者の特定をあらかじめ行う

- ・市町村等が保有する各種福祉台帳等を活用（*取り扱いの範囲や方法に注意）
- ・区、常会、民生委員、ボランティア等による名簿の掘り起こし

説明会 災害時住民支え合いマップ作りに取り組むことの了解と周知

- マップ作りの進め方 地域住民の参加協力の呼びかけ
 - 情報の共有に対し同意の得られた者のみを対象とすることの了解と確認
 - 活動の担い手を広く集めるための呼びかけ マップ完成後の取り扱い方法と、今後の更新
 - 市町村と社会福祉協議会・区等との個人情報取扱いについて契約締結
- （同意アンケート等実施）

聞き取り（訪問）調査

- 台帳やアンケート等を元に、訪問による同意調査等実施
- 区、常会、民生委員、ボランティア等による名簿の再掘り起こし

マップを作成 聞き取り（訪問）調査の結果をもとにマップを作成

- 地図上に要援護者、支援者、避難場所等を記載しながら、情報の共有と再確認

要援護者と支援者のマッチング確認調査（聞き取り訪問調査）

- マップ作成時に浮かび上がった共通課題に対して再び聞き取り（訪問）調査
 - ・災害時の支え合いの同意 　・個別支援ニーズの把握 　・個人情報活用の同意
- 日常生活上の課題抽出

日頃の
支え合い活動
に活用

調査結果をもとにマップや台帳の再整備

完成したマップの取り扱い方法について地域で再確認

- マップ保有者の再確認、今後更新について再確認

定期的に台帳内容の確認、更新等を実施

- 問題点を確認しあい、体制強化を向上

時には避難訓練を実施

繰り返し