

千葉県緑区あすみが丘地区の高齢者を対象とした避難支援対策に関する提案

著者	伊村 則子
雑誌名	武蔵野大学環境研究所紀要
号	6
ページ	21-26
発行年	2017-03-01
URL	http://id.nii.ac.jp/1419/00000374/

千葉市緑区あすみが丘地区の高齢者を対象とした 避難支援対策に関する提案

Evacuation Support Measures Focusing on Elderly People of
Midori-ku Asumigaoka District in Chiba City

伊 村 則 子*
Noriko Imura

1 はじめに

国はこれまでも災害弱者に対する避難支援対策として『災害時要援護者の避難支援ガイドライン』¹⁾を示し、市町村にその取組を周知してきたが、2011年3月の東日本大震災での被害状況及びその被害をふまえた災害対策基本法の改正に伴い、「災害が発生し、又は災害が発生するおそれのある場合に自ら避難することが困難な者であって、その円滑かつ迅速な避難の確保を図るため特に支援を要する者」を避難行動要支援者として、本格的な支援対策の構築に乗り出した。地域の特性にあった、ツールとネットワークの提案により、迅速さと持続性を持った新たな避難活動対策の構築を行うことが本研究の目的であり、速報を日本建築学会年次大会²⁾に発表した。

2 避難行動要支援者に対する行政の取り組み

国は改正災害対策基本法により、新たに、避難行動要支援者名簿の作成、名簿情報の避難支援等関係者への提供等の規定を設けた。また、市町村を対象にその事務に係る取組方法を指針として示したものとして、『避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針』³⁾を発表した。

千葉市では上記の国のガイドラインの全面的見直しに沿って、千葉市地域防災計画の修正⁴⁾や『千葉市避難行動要支援者名簿に関する条例』⁵⁾の制定、千葉市における要配慮者対策の基本的事項を定める『千葉市災害時要配慮者支援計画』⁶⁾の作成を行った。

なかでも避難行動要支援者名簿の整備に関しては、改正災害対策基本法により、国は要支援者の把握に努めるとともに、地域防災計画において、「要支援者について避難支援、安否確認その他の要支援者の生命又は身体を災害から保護するために必要な措置を実施するための基礎とする名簿」を避難行動要支援者名簿（以下、名簿と記す）として作成しておくよう市町村長に義務付け、名簿の作成・共有・管理等に関して留意すべき事項及び関連する事項を定めた³⁾。

*工学部教授（建築デザイン学科）

これを受けて千葉市では、名簿の情報共有者、掲載対象者、作成方法、種類、記載事項、更新頻度、情報の提供先、管理方法について定めている。⁶⁾

3 避難所の種類と避難行動要支援者

従来の災害対策基本法においては、切迫した災害の危険から逃れるための「緊急避難場所」と、一定期間滞在し、避難者の生活環境を確保するための「避難所」が必ずしも明確に区別されておらず、東日本大震災では被害拡大の一因ともなっていると指摘されている。改正後の災害対策基本法では、「緊急避難場所」と「避難所」が明確に区別された。

千葉市では『千葉市災害時要援護者支援計画』⁷⁾に基づき、避難生活に特別な配慮を必要とする要配慮者に対して福祉避難所を設置し、要配慮者の特性に応じ、身近な地域にあるものを「福祉避難室」、より専門性の高いサービスを提供するものを「拠点福祉避難所」としている。また、これらの運営のため、拠点福祉避難所の施設職員の協力を求めるほか、平常時から各拠点福祉避難所の特質に応じた専門的人材の確保を図っている。

4 千葉市の現行の避難行動要支援者に対する対策の課題

以上より、千葉市が抱える主な課題は、①千葉市が独自に収集・管理する情報量には限界がある②各地域で異なる地理的特性や人口動態に対応できていない③タイムリーな要支援者の把握ができていないことであることがわかった。これらの課題を解決すること、及び千葉市が『千葉市災害時要援護者支援計画』⁷⁾に基づき設置を進めている福祉避難所の円滑な運用を可能にするためにも、各地域の特性に対応した自治会レベルでの対策を講じ、共助体制の強化を図っていく必要がある。

5 千葉市緑区あすみが丘地区の地域特性

千葉市では、図1に示すように総人口の増加と共に高齢化率も年々増加し、総人口が減少傾向に入ってから上昇を続け、平成25年には22.1%に達している。

緑区については、行政サービスとして区内を図2に示す5地区に分けているが、歴史・文化・伝統を継承し先祖伝来の土地で生活している農村地域と、森林や畑地を開発した大規模集合住宅団地がある。住宅団地整備による人口増加は著しく、高齢化率は市内6区のうち最も低いが、詳細にみると、農村地域の高齢化率が顕著に進んでおり、区内で二極化が進んでいる。

このうち「あすみが丘」は、1986年に開始した民間企業の造成事業によって誕生し、千葉県の中央部・JR外房線土気駅前に広がる街で、現在では約398万㎡（緑区の約4.4%）の面積に約2.7万人（緑区の約22%）が暮らしている。年間150～300戸の長期供給計画によりほとんどが分譲住宅で広がるこの地区は、図2に示す通り緑区内の別の地区に比べ高齢化率は低く、自治会の活動が活発である。しかし、開発から約30年が経過した今も人口自体は増加しているものの、それを上回るペースで街の高齢化が進行している状況にある。

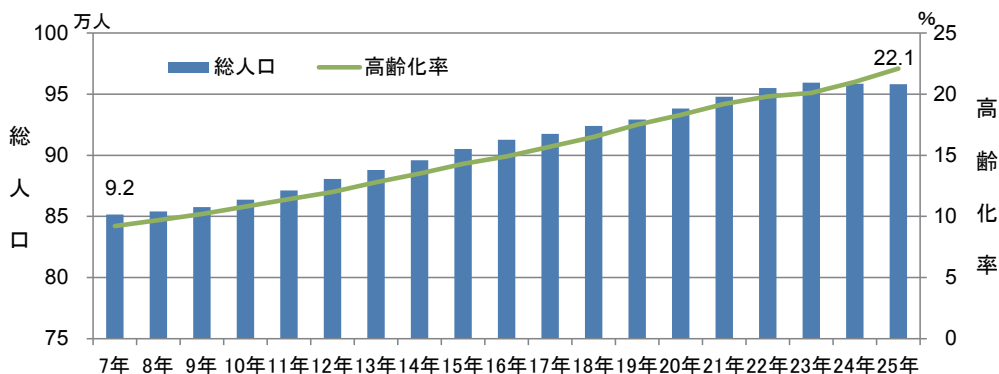


図1 千葉市の人口推移と高齢化率⁸⁾

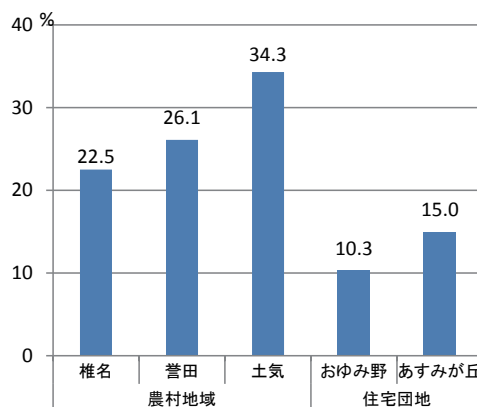


図2 緑区内の地区別高齢化率⁸⁾

6 千葉市緑区あすみが丘地区にあるN内科クリニックの事例

要介護認定を受けている人を対象に通所・訪問リハビリテーションサービスを提供している「医療法人社団 N内科クリニック」にて、高齢者のより詳細な実態の把握を行うために2014年9月～10月に全8回のボランティア活動を研究協力者の高木氏が行い、リハビリ施設の利用実態を把握した。具体的には、施設利用者とコミュニケーションをとり、リハビリにも同伴した。また、職員に対し聞き取り調査を行い、主に①高齢者の現状②災害時の施設の対応③東日本大震災時の施設の状況④本論の仮説について回答してもらった。その結果、高齢者の様態は刻々と変化することから要介護度は妥当性に欠けることが多いことや防災意識の低さ、地域と連携した支援が必要であることを同施設としても考えていることがわかった。加えて、同施設周辺の地域福祉を調査すると、厚生労働省が団塊世代が75歳以上になる2025年を目処に整備を進める地域包括

支援センターは、表1に示すとおりまだ数が少なく、同じくケアマネージャーが常駐する居宅介護支援事業所は多く存在することがわかった。これらのことをふまえると、本研究の対象である要介護1～5の高齢者に対して、より地域に根ざした避難支援を行うためには居宅介護事業所を中心とした福祉事業者との連携が有効であると考えられる。

表1 地域包括支援センターと居宅介護支援事業所の違い

	地域包括支援センター (対象：要支援1～2)	居宅介護支援事業所 (対象：要介護1～5)
N内科クリニックから半径3km圏内にある事業所数	1ヶ所	20ヶ所
全国事業所数 ⁹⁾	4,539ヶ所	37,540ヶ所

7 災害時個別情報シートの提案と活用方法

現在千葉県では福祉分野において、高齢者の情報を介護と医療で共有する既存ツールとして①「地域生活連携シート（千葉県参考様式）」¹⁰⁾と②「①の記入ガイドライン」¹¹⁾がある。しかし、これらは専門的かつ情報量が多く、地域の防災を担う自治会の人々には扱いにくい内容である。

そこで①②に加え、新たに専門知識の乏しい自治会でも十分扱える高齢者の事前情報把握ができる図3の③「地域生活連携シート：災害版」と④「③の記入ガイドライン」を提案する。①②③④を合わせて「災害時個別情報シート」として運用することにより、行政がやるべき名簿の作成と更新や災害時の避難支援対策に有効なツールとなる。図2の③「地域生活連携シート：災害版」は要支援者、居宅介護支援事業所のケアマネージャー、自治会の間で取り扱われ、要支援者がケアマネージャーと共に記入したシートは地域の拠点となる居宅介護支援事業所に集約され、そこから各自治会に提供される。高齢者をよく知るケアマネージャーを含む福祉事業者と、地域の防災を担う自治会が連携する本提案により、要支援者の避難支援を迅速かつ持続的に行う体制が構築できる。このことは、千葉市が行った調査結果にもあらわれており¹²⁾、介護保険在宅サービス利用者と介護者に注目して考察したところ、介護保険在宅サービス利用者は「地域における見守り活動をしてほしい人」として「民生委員・児童委員」(49.2%)、「自治会の人」(33.0%)を上位に挙げ、介護者は相談相手として「ケアマネージャー」(48.0%)を1位に挙げている。また、千葉市内で提供する介護サービス事業で最も多いのが「居宅介護支援事業」(68.8%)である。

なお本提案の運用イメージを図4に示す。実線の青のラインの流れは既存の関係であり、①「地域生活連携シート（千葉県参考様式）」と②「①の記入ガイドライン」の運用に携わる者である。点線の橙のラインは連携を新たに構築もしくはより強化する関係であり、提案する③「地域生活連携シート：災害版」と④「③の記入ガイドライン」の運用に携わる者である。どちらのラインもケアマネージャーと高齢者との関係を核に展開させることにより、福祉分野と防災分野、地域住民との連携を強化し「災害時個別情報シート」の円滑な導入を促すものである。

千葉市緑区あすみが丘地区の高齢者を対象とした避難支援対策に関する提案（伊村）

要支援者		地域生活連携シート：災害版		
(1)担当ケアマネジャー (あて先)千葉市長		No.	(2)所属自治会	
<p>私は、災害発生時における安否確認や避難等の支援体制づくり、及び福祉活動に役立てるためこの記録を登録台帳として整備することを希望し、個人情報の提供に同意するとともに、災害や支援者の状況により支援が受けられない場合があることを理解したうえで申請します。</p> <p style="text-align: right;">(3)申請日 平成 年 月 日</p>				
4)申請者氏名		(5)代理者氏名		
要支援者	(7)住所	(8)70才 氏名・性別	□男 □女	
	(9)生年月日	(10)日中独居	□無し □有り()	
	(11)電話番号	(12)家族構成	人暮らし()	
	(13)支援者① 氏名： 続柄： 連絡先：			
	(13)支援者② 氏名： 続柄： 連絡先：			
	(14)住宅状況	□一戸建て □アパート □マンション (階)(エレベーター：□無し □有り)		
	(15)福祉サービス 利用有無	□無し □有り (□福祉用具サービス □訪問サービス □通所サービス)		
	(16)要介護度	□要介護1 □要介護2 □要介護3 □要介護4 □要介護5		
	(17)患ってる 病気はありますか？	□なし □あり	(28)要支援者から支援者に 伝えておきたいこと	
	(18)常備薬はありますか？	□なし □あり (□毎日 □定期的)		
	(19)意思の伝達は できますか？	□できる □時々できる □ほとんどできない □できない		
	(20)起き上がりは できますか？	□つかまらないでできる □何かにつかまればできる □できない		
	(21)立ち上がることが できますか？	□つかまらないでできる □何かにつかまればできる □できない		
	(22)座位を保持 できますか？	□できる □自分の手で支えればできる □支えでもらえばできる □できない		
	(23)歩くことが できますか？	□つかまらないでできる □何かにつかまればできる □できない		
(24)移動することは できますか？	□介助されていない □見守り等 □一部介助 □全介助 ()			
(25)床ずれは いかにですか？	□ない □予防が必要 □ある			
(26)お食事を摂るこ とができますか？	□自分でできる □見守りが必要 □一部介助が必要 □自分でできない			
(27)トイレは どうですか？	□自分でできる □見守りが必要 □一部介助が必要 □自分でできない			
自治会	(29)寝具	□介護ベット □一般ベット □布団 □その他()	(33)自治会側でメモしておきたいこと	
	(30)食事	□普通食 □要配慮食()		
	(31)福祉用具	□なし □杖 □シルバーカー □歩行器 □車椅子自走式 □車椅子介助式		
	(32)避難先	避難所() 拠点の福祉避難所 ()		
	(34)個別情報管理責任者	(35)個別情報取扱者		

図3 地域生活連携シート：災害版

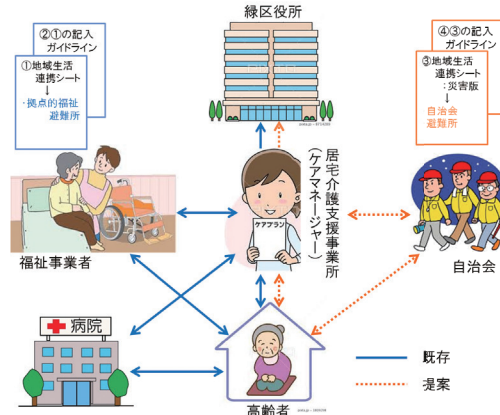


図4 災害時個別情報シートの運用イメージ

8 おわりに

改正災害対策基本法によって全国の市町村長に対し、名簿の作成が義務付けられた。しかし、その作成及び取り扱い方法は各市町村によって異なり、取り組みの進捗状況も一律ではない。また、千葉市緑区のように住宅地域と農村地域が混在している場合は、地域の状況にあった対策が必要である。住宅開発から約30年を経て街の高齢化が進みつつあるあすみが丘地区の高齢者に対して、より地域に根差した避難支援体制を迅速に構築するためのツールとして「災害時個別情報シート」を活用し、災害時の避難所での生活支援が円滑に行われることが求められる。

調査にご協力戴いたN内科クリニックの皆様には感謝する。また終始ご指導戴いた日本女子大学住居学科石川孝重教授に深謝する。なお本研究は高木瞭君の協力を得た。ここに謝意を表する。

引用文献

- 1) 内閣府：災害時要援護者の避難支援ガイドライン，http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/s_kaigi/k_32/pdf/ref1.pdf，2006年3月。
- 2) 高木瞭，伊村則子，石川孝重：千葉市緑区あすみが丘地区の高齢者を対象とした避難支援対策に関する提案－市民の防災力向上に向けて その59－，日本建築学会大会学術講演梗概集（関東）（都市計画），pp.311～312，2015年9月。
- 3) 内閣府：避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組方針，<http://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagyousei/youengosya/h25/pdf/hinansien-honbun.pdf>，2013年8月。
- 4) 千葉市：千葉市地域防災計画共通編，http://www.city.chiba.jp/somu/kikikanri/download/h26bosaiplan_kyoutsuuhenn.pdf，2014年3月。
- 5) 千葉市：千葉市避難行動要支援者名簿に関する条例，<http://www.city.chiba.jp/somu/kikikanri/download/yousiensyajourei.pdf>，2013年12月19日。
- 6) 千葉市：千葉市災害時要配慮者支援計画～避難行動要支援者の避難支援及び避難所における要配慮者への配慮～，<http://www.city.chiba.jp/somu/kikikanri/download/H26chibashiyohairyosyasienkeiku.pdf>，2014年7月。
- 7) 千葉市：千葉市災害時要援護者支援計画，http://www.city.chiba.jp/somu/kikikanri/download/youengo_keikaku.pdf，2010年3月。
- 8) 千葉市：住民基本台帳人口，<http://www.city.chiba.jp/sogoseisaku/sogoseisaku/tokei/jinkou.html>，2014年7月10日。
- 9) 厚生労働省：介護サービス施設・事業所の状況，<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/kaigo/service13/dl/kekka-gaiyou.pdf>，2013年10月1日。
- 10) 千葉県：千葉県地域生活連携シート（参考様式），<http://www.pref.chiba.lg.jp/koufuku/renkei/documents/renkei-sheet2304.pdf>，2011年4月。
- 11) 千葉県：千葉県地域生活連携シート記入ガイドライン，<http://www.pref.chiba.lg.jp/koufuku/renkei/documents/guideline2304.pdf>，2011年4月。
- 12) 千葉市：高齢者福祉と介護保険に関する調査報告書，千葉市，2014年3月。 他