

自助＆互助型の避難支援と避難所づくり

**生命を守る防災から
尊厳を守る防災へ**

住民流福祉総合研究所

<木原孝久>

<第1節>

防災から入る自助型の 地域福祉

災害が頻発している。しかも日々、深刻さを増している。私たちの福祉への取り組みも、防災を柱に据えたものに組み立て直す必要が出てきた。防災に真剣に取り組むことで、従来の福祉活動も強化されることが期待される。本節では主に避難支援をテーマに話を進めていく。

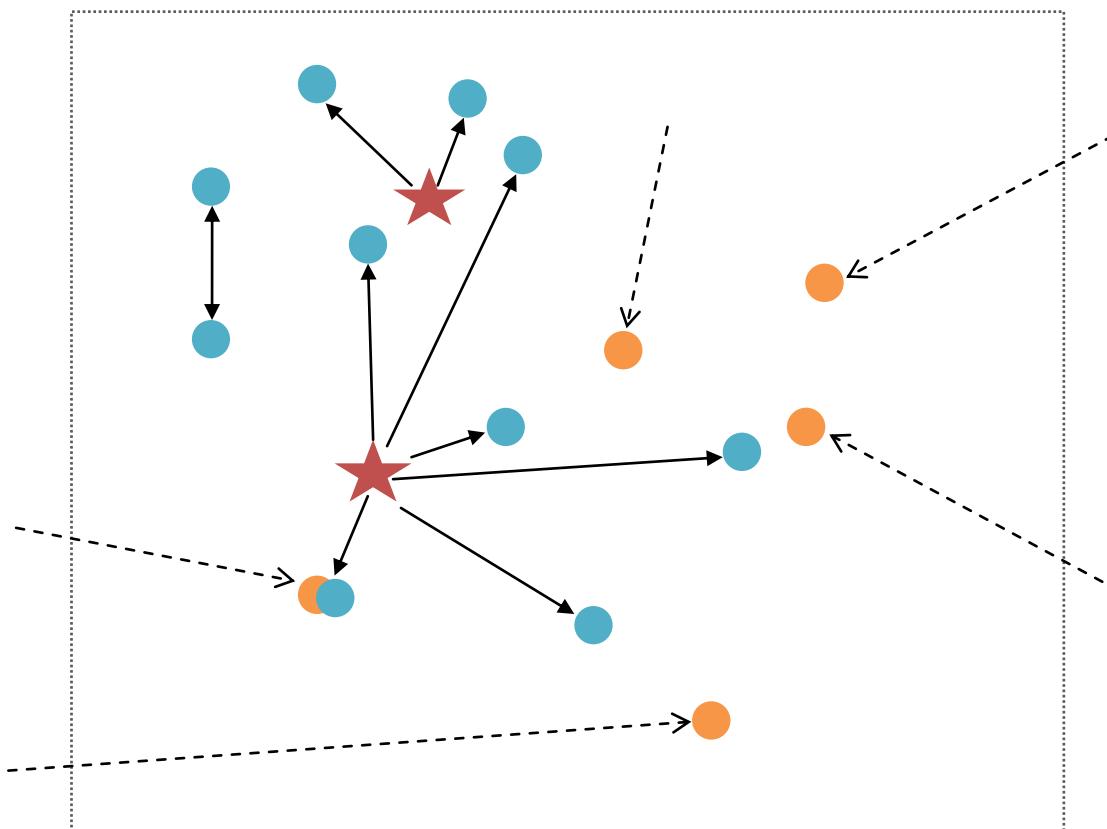
<第1節・目次>

- 序 防災マップで浮かび上がったのは…／3
- 1.防災を柱に据えた生活スタイルづくり／4
- 2.自助（助けられ上手）型・支援者探しとは？／5
 - 3.避難支援者確保のあの手この手／6
 - 4.当人の自助努力を支援する手立て／7
 - 5.支援者の支援を確実なものにするために／9
 - 6.当事者（要援護者）の意識革命が先決／11
 - 7.これで強固な「ご近所助け合い」が可能に／13
 - 8.自助＆互助型・防災マップのつくり方／14

序 防災マップで浮かび上がったのは…

最近、防災マップ作りが盛んだが、ある地区で作ってみたら、予想通りの結果が出てきた。下のマップを見ていただきたい。目立つのは、1人の世話焼きさん（下の★）が6名の要援護者の面倒を見ていて、避難支援も期待されていることだ。本人に、その時が来たらあなたはどう対応するのかと聞いてみたら、せいぜい1人か2人しか救い出せないだろうと言っていた。

もう一つ目立つのは、地区外から独居の親（●）を訪ねてくる子供（息子や娘）だ。しかしこれも、災害が来た時に、即座に駆けつけるのは難しい。そのため、親を訪ねた時に、いざという時には親を助けてくれるようご近所にお願いをしておくことが重要になるが、現実には、親の隣人に声をかける子供はあまりいない。



1.防災を柱に据えた生活スタイルづくり

(1)深刻さを増している災害

災害が頻発している。「忘れていた頃に」どころか、次々と襲ってくる。しかも災害の規模や内容が、日に日に深刻さを増している。こうなると、私たちの生活の中心に防災を位置づけるという新しいライフスタイルを作っていく必要がある。何をするにも防災を念頭に置いて生活するという、今までになかった生活様式である。

(2)「いのちを守る」ことを、最優先に

福祉も同様で、今まで福祉のテーマと言えば、①見守り、②困り事の解決、③介護・リハビリ、④「その人らしく」（自己実現）と、4つを設定していたが、この中に、災害時の救済、つまり「いのちを守る（救う）」という項目を設定する必要が出てきた。順序はこうである。



(3)防災に打ち込めばご近所の助け合いが充実する

防災に取り組みながら助け合いを実践していけば、大きなメリットがある。防災は、命に関わることである。だから繰り返し避難訓練を挙行しても住民は参加するし、プライバシーの問題も、意外と簡単にクリアできている。要援護者等の情報をご近所にも隠していては、その人の命を守ることはできないからだ。避難訓練の日常化ということであれば、家を頻繁に訪れることが拒否されない。これまでの助け合いの推進では、できなかつたことである。お互いが緊密に接触することも、普段は面倒に感じるが、防災訓練とあれば拒否するわけにもいかない。

本来、助け合いをするには、こうした問題をクリアできなければ難しいのだが、これまでではそれができなかつた。しかし防災活動という取り組みの中でなら、それが可能になる。防災活動を日常化することで、助け合いをしやすい環境が生まれ、地域福祉は自ずと充実していくのだ。

2. 自助(助けられ上手)型・支援者探しとは?

(1) 浮かび上がってきた問題―支援者がみつからない!

災害時の要援護者の避難支援に取り組んでいる人たちは大抵、支援者の特定に苦慮している。支え合いマップを作っても、普段、要援護者に関わっている人が少ない。住民の日頃の支え合いが希薄であるという事実が浮かび上がってきた。

助け合いはしないが、いざという時は避難支援をしようと言っても、一体誰が避難誘導するのか。仕方なく、限られた人数の世話焼きさんが、1人で6人も7人も請け負う形になってしまう。「その時」にそれだけの数を避難誘導することが無理なのは、今からわかっている。

(2) 自分の身を守るために1人の助け手も確保できなかつたのか?

避難支援の対象者にマップで印をつけ、周囲の誰が普段、見守ったりしているかを調べても、なかなか見つからない。線が1本も引けない人がたくさんいた。

しかし考えてみると、80数年の人生で、自分が危機の時に助けに来てくれる人を1人も確保できていないというのは、疑問に思わずを得ない。他人のことではなく、自分の身一つの安全を図るためであり、一人暮らしになってからも、数年から数十年は経過しているはずである。その間に、そういう努力はなされずにきたのか。

これは、自助の問題である。一人暮らしの人の中にも、「家族が近くにいるから」「娘が隣町に住んでいるから大丈夫」と言う人もいるが、それだけを頼りにしていては心許ない。

(3) 自助とは、周りの人の助けを得て身の安全を図ること

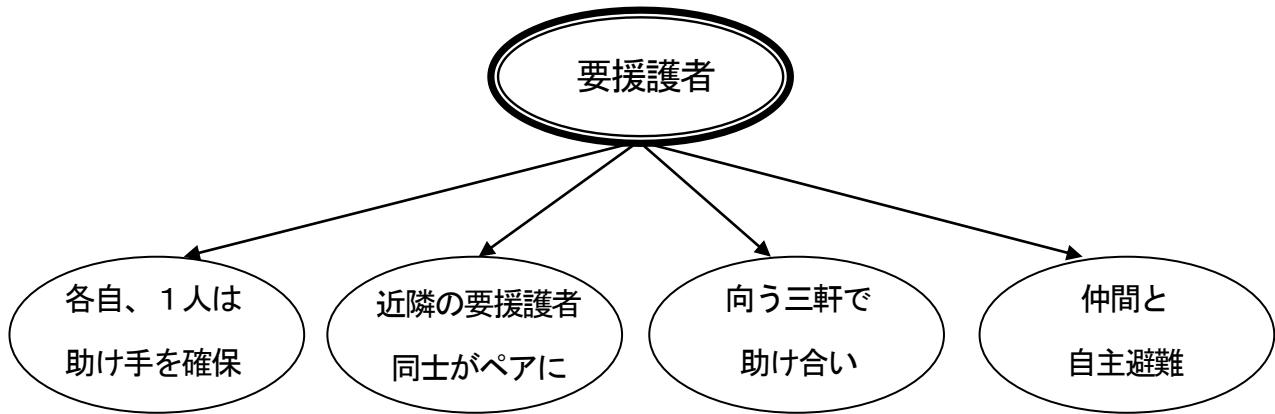
この際、自助の考え方を変えていかねばならない。自分と家族だけで何とか対処するというのが一般的な定義であるが、家族だけで対処できることは限られているのだから、自助の概念を広げていかねばならない。身内だけでなく、周りの人たちの助けも得て、自分の身の安全を図ること、と定義し直すのだ。

そもそも支援者の特定ができないということは、身内だけではどうしようもないというケースが圧倒的に多いということではないか。従来の自助はすでに破たんしているのだ。

改めて、自助、しかも新しい意味での自助、つまり「助けられ上手」を住民の間に浸透させていかねばならない。支援者の側も、要援護者のそういう意味での自助努力を促し、育てていくのだ。

3.避難支援者確保のあの手この手

さて、災害対応の最も大事な部分である避難支援者の確保は、具体的にはどうしたらしいのか。



(1)要援護者は、いざという時に助けてくれる人を1人は確保する

前述の通り、80代の人で、いざという時に助けてくれる人が誰もいないというのは問題だ。少なくとも、1人は確保する必要がある。

親しくしている人はいるが、助けてくれるかわからないといった、ボーダーラインにある人はいるだろうから、そういう人を改めてリストアップして、いざという時に助けに来てくれるよう、支援者と連携して、働きかけの努力をしなければならない。

(2)同じ要支援者とペアで助け合う—セルフヘルプ努力も

避難訓練の時に、支援者が来る前に、要支援者たちで連れ立って避難所に来たという話をよく聞く。自助と言うよりは、これはセルフヘルプと言っていい。同じ状況の人が助け合うのだ。

超高齢化した地域でマップを作ると、一人暮らし高齢者同士がペアになり、助け合って生活していることが見えてくる。

(3)向こう三軒規模でキーマンを軸に助け合いを

そこで、一般的に言う向こう三軒両隣で、普段からふれあい、助け合いを実践しておく必要がある。今は組・班があるが、10数軒では助け合いは難しい。やはり5軒程度でまとまるのがいい。

要援護者も、1人の支援者だけで安心はできない。その人が来れなかつた場合に助けてくれる人を何人か確保しておく必要があり、そのためには、向こう三軒の助け合いの輪にも入っておくこと

が大切になる。

この方式がめざすのは、災害の時に、その中の一軒でケガ人が出た場合などに、その情報がキーマンのところに確実に伝わるということである。そしてその人を向こう三軒で助け出すのだ。

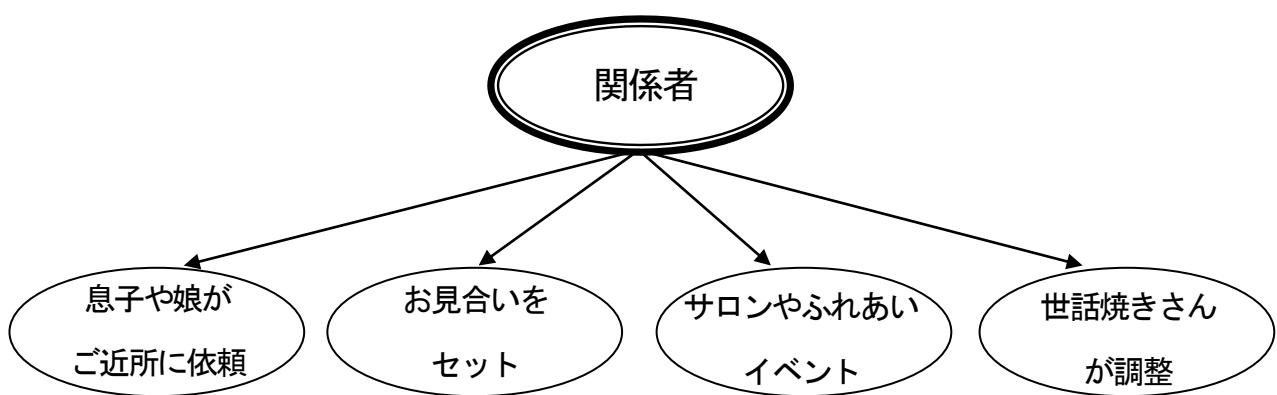
(4)仲間同士で、私的避難所を探し出すのも自助

災害が起きたら避難所を開設し、そこに住民が避難することになっているが、その避難所を経験した人たちに聞けば、寒い、子どもの声が大きい、いびきをかく人がいる、トイレが汚れているし詰まっているなど、心地よく過ごせる場とは言い難い。そこで東日本地震の時は、みなし仮設というのが生まれた。マイカーで避難というやり方も広がった。よく調べれば、住民は様々な「人間的な」避難所を探し求めたに違いない。

実際にある市で避難支援マップを作る過程で、そうしたいわば私的避難所を独自に探す動きがあった。仲のいい人同士で話し合って、仲間の一人の家に泊めてもらうとか。一つのご近所には、避難所としても使える個人宅が数軒はあるはずで、各自が仲間と一緒に自分たちの避難所探しをするのも、自助の一環とみなすことができる。

4.当事者の自助努力を支援する手立て

当事者の自助（助けられ上手）努力にも限界がある。そこで、ご近所福祉支援組織が、自助努力を支援していく必要がある。



(1)時々通って来る娘や息子は「ご近所さん育て」を

親と同居はしていないが、隣町などから時々親元に時々通って来る子どもが一定数いる。一応そ

の子どもが支援者になっているが、災害が起きてから地区外から来るというのでは心許ない。では、どうすればいいのか。

親元に通つて来る子どもの中には、その際に親のご近所さんを一軒一軒訪問して、見守りのお願いやお礼をしている人がいる。それだけではいざという時の資源にまではなりにくいが、ご近所さんたちで親を集団で守ってくれるようになるまで育てていく努力をしたらどうか。

ある町で、子どもとご近所さん、それに一人暮らしの親の三者が集まって歓談するという企画が実践された。三者会談ならぬ三者歓談だ。これを民生委員等が仲介してくれればいい。

子どもの役割は、いざという時に親元に駆けつけることよりもまず、親とご近所さんを結び付けることなのだ。

(2) 支援者が見つからない人向けに「お見合い」を

同じご近所内で、支援者たちが「この人とペアを組んだらどうか」と考えている人と当事者がお見合いをして、うまくいきそاعあれば、今度は2人で交流を始めるといったやり方もある。既に述べたように、要援護者の方も、普段であれば相性の合う人でなければ拒否するところでも、命を守る避難支援となれば、受け入れやすい。

(3) 「私の支援者」を見つけるチャンス作りのイベントを

各自が自分を助けてくれる支援者を探すのに便宜を図るイベントを、関係者が隨時開くのもいい。今開かれているふれあいサロンや井戸端会議、趣味グループ、ボランティアグループなども、その人次第では支援者探しの機会になる。その気になれば、どういうイベントも支援者探しの機会になるはずだ。

1人は支援者を見つけたからもういい、というわけにはいかない。その1人の支援者が当日は不在ということもある。だから支援者は何人いても十分ということはない。

(4) 世話焼きさんが、空白を埋めるための調整役を

すでに述べたように、支え合いマップを作ると、浮かび上がってくるのは世話焼きさんの目立った動きである。1人の世話焼きさんから5～10本の線が出ていて、災害が起きれば、この人はたくさんの要援護者の救出に動かねばならない。しかしそれは現実的には無理というものだ。

そこで本冊子が提案しているのは、この世話焼きさんから出ている避難支援の線を一つ一つ、他

の人に委ねていくことである。つまり要援護者が皆、災害時の身の安全をこの人に頼るのではなく、それぞれが自力で支援者を1人は探し出さねばならない。

それができれば、身軽になった世話焼きさんは、ご近所全体の調整に回ることができる。災害時に、支援者がたまたま不在だった要援護者はいないか、また向こう三軒で情報の集約ができるといい所はないかなどを確認するのである。

5. 支援者の支援を確実なものにするために

支援者が決まったから安心というわけにはいかない。その人からの支援が、災害時にきちんと発動されるためには、普段の活動が欠かせないのである。

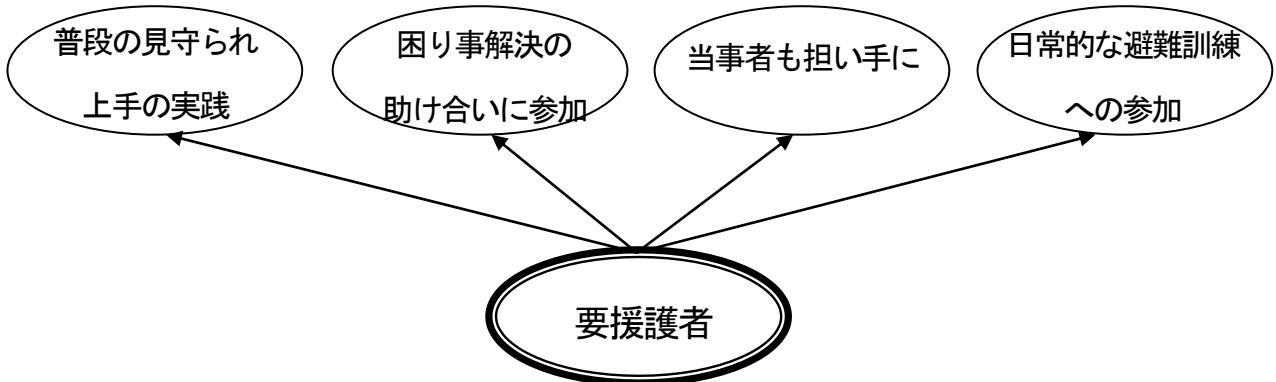
(1) 「いざという時に」でなく、日常的に「助けられ」を実践しておく

いざという時に実際に助けてもらえるように、日常的に「助けられ」を実践してみることも大事だ。ゴミ出しをお願いするとか、買い物を頼んでみるとか、代わりにどういうお返しができるかも考える。

阪神淡路大震災の時に、家の下敷きになった人を助け出した人の8割が、被災者のすぐ近くのご近所に住んでいる人で、しかも日常的にその家を訪問している人であったという。つまりその家に駆けつける「癖」ができていたのだ。しかも実際に具体的な支援をするとなると、それらを普段からやっていなければ、いざ災害が起きた時に行動できない。「避難支援の日常化」が必要なのである。

(2) 普段の見守りを災害時避難支援のつもりで

避難支援の日常化とは、一つには、普段の見守りを限りなく避難支援に近づけるということだ。ただ遠くから見ているだけではなく、その家を訪れ、ドアを開けて声をかけ、本人の所在を確認し、もし具合が悪くなったりしていれば上がり込んで必要な対応をとる。いざという時には、そのように行動できなければならないのだ。



(3)当事者も見守られ努力を最大限実行する

当事者も、普段から、自分の命を守るために積極的に見守られ努力をする。本研究所では、高知県中央西福祉保健所が孤独死の事例と孤独死を未然に防げた事例を分析してまとめた当事者ができる対策と、愛知県安城市城南町内会で一人暮らし高齢者に集まってもらい、見守られ上手の知恵を出し合った成果をもとに、見守られ上手になるための7か条をまとめたが、その主なポイントは以下の通りだ。

- ①毎日外に出て、人と出会う機会をたくさん作ろう。
- ②決まった場所へ行こう。
- ③人を家に招こう。
- ④自分の生活・行動を知ってもらおう。
- ⑤病気や体調の変化も周りの人人に伝えよう。
- ⑥常に倒れた時のことを意識して行動しよう。
- ⑦見守ってくれる人との関係を大事にしよう。

(4)困り事の解決努力も

見守りだけでなく、自身やご近所で、困り事の解決にも取り組んでいく。どんな困り事でもいいから、とにかくその問題解決のために自身でも努力するし、近隣の人たちにも積極的に協力を呼び掛ける。そのような努力が自助力やご近所力を強め、災害時にもそれが生きてくる。

これまで要援護の人の多くは、見守りや困り事の解決を、大抵は周りの人たちの自発性に委ねて

きた。差し迫ったいのちの危機に瀕していないから、そういう姿勢になっていたと言えるが、これからは違う。災害はほぼ確実に押し寄せてくる。そういうつもりで、日々の訓練や福祉活動を実行していけば、たしかに自分の大事な命を守り切ることができるのだ。

6.当事者(要援護者)の意識革命が先決

今の福祉は推進者主導・担い手主導で実践されているために、当事者は提供されるサービスをただ受けいればいいという受け身の認識になっている。困っていることも一人で抱え込み、ニーズを発することもないので、関係者は誰をどのように支援すればいいのか分からず、福祉は極めて難しい営みになってしまっている。

これが、災害時には更に深刻な問題になる。一刻一秒を争う時に、支援に必要な情報を本人が発信しなければ、手遅れになりかねない。災害支援がうまくいかない背景には、当事者の「沈黙」がある。その結果、前述のように、高齢の一人暮らしでも、自分を避難支援してくれる人を1人も確保できていない人も少なくない。

周りでいろいろな努力はしても、最終的には当事者本人が身を守るために適切な行動をとることが重要になる。自助、あるいは「助けられ上手」の意識が地域にしっかりと根付いているかが問われるのだ。

(1)当事者にとっての当面の課題は「世話焼きさんからの自立」

避難支援マップを作ると、多くのご近所で、1人の世話焼きさんから5本も7本も線が出ている。支援者不足の地域の象徴と言える。いざ災害が起きた時、おそらく世話焼きさんたちには他の役割もあり、これほど多くの要支援者に関わることはできないだろう。だから、どうしてもこの構図は変えねばならない。要支援者から見れば、いろいろな人に慕われている大型世話焼きさんは、間違いない助けてもらえるから頼れる存在だ。しかし、敢えてそこから卒業しなくてはならない。世話焼きさんからの自立である。

(2)「助けられ上手」という発想を早急に自分のものにする

今の日本には、自分と家族だけで何とかするという意味の「自助」と、ボランティアなどが要援護者に支援の手を伸ばすという「ボランティア」ないしは「サービス」という言葉しかない。助けら

れ上手は、当事者が自分の身の安全を図るために主体的に支援を求めることがある。この場合、助けてもらうということは、言い換えれば、もう一つの福祉活動であって、助ける行為と助けられる行為が共同で福祉という営みを実践する、共同作業のもう一方の担い手なのである。自分の福祉に主体的に参加するということだ。言葉で説明を聞くよりも、実際の助けられ上手さんの事例に接してみれば、その意義がよくわかるのではないか。

(3) 支援者探しを応援するのが支援者側の役割

避難支援を推進する人たちやご近所の世話焼きさんは、これまでのように複数の要支援者に1人でどう対応すればいいのかと悩むのではなく、これからは当事者一人ひとりが自分の支援者を探す作業を応援する役割を担う。

民生委員にしても、今まででは担当地区内の要援護者みんなに関わり、彼らの相談に乗り、その人が抱えている問題の解決に手を貸すのが仕事だった。それが過重な負担になっていたが、これからは各自が自分の支援者を確保できるように助言し、自立の機会を提供するという役割に変わる。この大逆転についていけるかが、関係者や支援する側の人たちに問われている。

(4) 定期的に避難訓練を実施してペアの絆を強化

各自が自分を支援してくれる人を確保した後は、それが実際に機能するか、避難時に何かの問題は起きないか、実際に訓練をして確認する必要がある。その意味で、避難訓練を定期的に実施することが重要になり、当事者もこれに積極的に参加しなければならない。

(5) 自助の時代には自己責任の原則も

自助の時代に入ると、例えば支援の手を退けて、独自の避難生活を選ぶことも可能ではあるが、同時に、その結果生じた問題に対しても自分で責任を持つことが求められる。マップを作っていても、支援を拒否して閉じ籠っている人がいるが、何かが起きた時に支援する側が責任を問われるのではなく、そろそろ自己責任で対処していく必要があるかもしれない。

ただしこれは、自助という考え方が広まり、住民が自覚的に自助を実践するようになると、歩調を合わせる必要があることは、言うまでもない。もう一つ重要なのは、この場合の「自助」とは、「周りの人たちの助けを得て、身の安全を図る」という意味での自助ということだ。

7.これで強固な「ご近所助け合い」が可能に

(1)これは実質的な助け合いのご近所づくり

ここまで述べてきたのは主に、避難支援の人材がいない人たちにどうやって支援者を確保していくかという方法論である。

今まで福祉のご近所づくりといつても、一般的に具体性に欠け、ではこれで本当に要援護者が救われるのかとなると難しいと言わざるを得なかつた。

しかしそこに災害時の避難支援という新しい目的を導入することで、例えば見守り活動にしても、ただ見守るだけでなく、いざという時は避難所まで連れ出してあげなければならないという重い課題が付与されることになった。こうなると、普段の見守りも、おざなりなやり方では済まなくなる。問題が生じれば、きちんと対応するつもりで見守りをすることになる。今までにない「きちんとした助け合い」が実践される可能性が出てきた。

(2)自助型（当事者主導型）のご近所福祉が実現する

しかも、これまでのご近所福祉とは異なり、当事者が自助力（助けられ上手）を発揮するという形でのご近所福祉づくりなのだ。今まで世話焼きさん、あるいは町内会役員主導で、ご近所内の要援護者の支援に当たるというやり方であったが、今回は要援護者が主体者となって自らの福祉を実現しようとする、あるいは要援護者が連帶して問題の解決にあたる、もっと発展すれば受け手と担い手が共同で問題解決に取り組むという方式になる。

理屈ではこれが最も望ましいあり方であることは分かっていたものの、その実現性に疑問符がついていたのだが、今回は災害時に避難支援ができなければ（受けなければ）命が守れないという状況でのご近所福祉であるため、要援護者もこれに取り組まざるを得ない。災害対応とセットになることで、ご近所福祉は今までになく発展させやすい条件が整ったと言えるのであり、これを生かした取り組みの実現が期待される。

8.自助＆互助型・防災マップのつくり方

(1)マップを作る場所の過去の被災歴を振り返る

以下の諸点について、関係機関から詳細な情報を入手しておく。又はマップ作りの場で確認し合う。

- ①特に過去の被災事実とその時の被害状況。
- ②その時の避難活動はどのように行われたか。その時の教訓は何か、反省点は何か。
- 避難支援のあり方、避難所のあり方、その後の生活（仮設住宅）について。
- ③その後、復旧や修理がどの程度進められて、今後の被災がどの程度防止できる見通しとなったか。
- ④その結果、住民は今後、どういう点に留意し、心がけたらいいのか。
- ⑤過去の被災歴を教訓に住民はどんなことを心掛けるようになったか。
- ⑥逆に、取り組みが不十分なことは何か。
- ⑦再度被災する可能性はどれくらいなのか。
- ⑧その地区の人たちは、被災しないために、どういうことに心がけているか。

<点検しておくこと>

- ①川や海に近いか。

津波や高潮の被害はあったか。

川の水が溢れたことがあるか、堤防が決壊したことがあるか。その時の冠水範囲は？

- ②山に近いか。

崖崩れ、山崩れ、土石流などはあったか。

それは地域のどの辺りか。

- ③地震で被災したことがあるか。

液状化・道路の陥没などはあったか。元水田であった所はどのあたりか。

- ④その他

川と山に挟まれて、両面からの被災

(2)マップ作りの範囲の特定

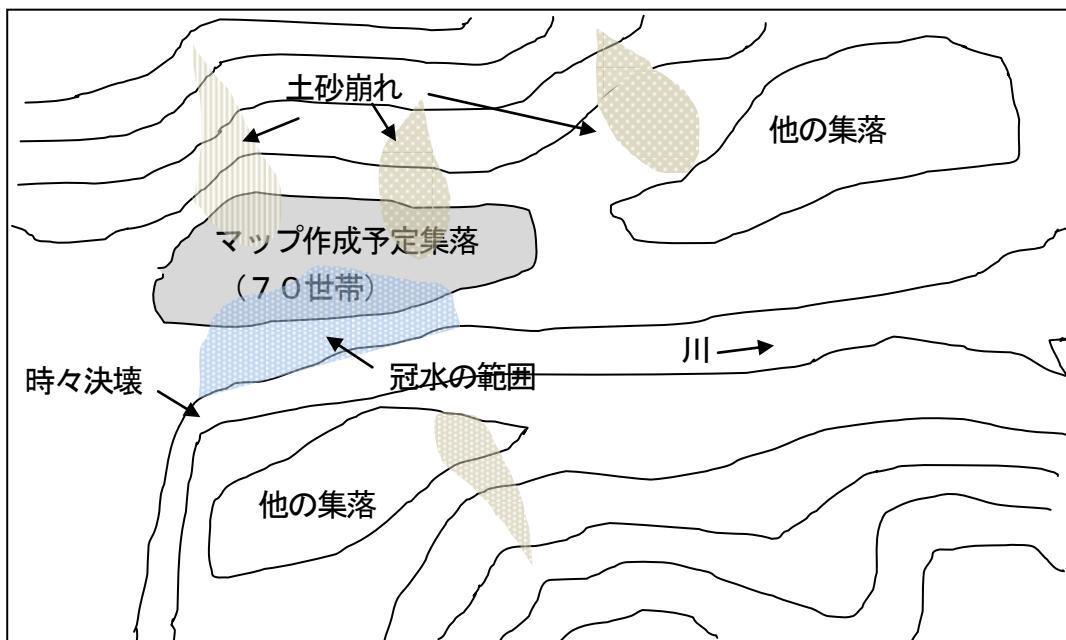
■お互いの顔が見える範囲。およそ50～80世帯程度。

「相互に名前はよく知っており、互いの生活状況もある程度知っている」エリアと、そうでないエ

リアとの境界はどのあたりか。

■町内会の範囲とか、班・組の区分けはあまり考慮せず、住民の自然な生活や交流の実態から範囲を割り出す。

■マップを用意する際は、その集落の範囲だけでなく、集落周辺で災害が起き得る場所もマップに入っている必要がある。



(3) マップ作りの参加者

■マップを作る集落に在住の人はなるべくみんな参加する。

■特に要援護者は必ず参加する。

■このマップは自助・互助型の防災用だから、各自が自分のいのちを守るためにどうしたらいいかを真剣に考えるという姿勢で参加してもらう。つまり、「自分のためなのだ」ということだ。

■参加の呼びかけも、前記のような趣旨を伝えて、万難を排して参加してもらう。

■引きこもりの人にも、参加を呼びかける。不参加の場合は、その人を含めて住民の救助をどうするかをみんなで議論するということだけは伝えておく。

■この地区の役員、民生委員なども参加する。すでに避難支援の計画などができるれば、その作成に関わった人も。

(4)マップ作りで調べること

- 大きな目的は、避難支援の方法と、避難所の特定。災害が来たら、各自がどこに避難するか、そして誰が避難支援をするかである。
- 東日本大震災が起きた時に「てんでんこ」という言葉が広がった。各自がそれぞれ、安全と思われる行動をとろうということだ。これまで、地区ごとに防災士や民生委員などがそれぞれ複数の人の避難支援を受け持っていたが、それでは避難が遅れるし、避難支援する人のいのちも危なくなる。民生委員自身も安全な行動をとらねばならない。だから、マップづくりに臨んでは、要援護者各自が誰に避難支援してもらうか、誰と一緒に避難するか、そして避難の場所も自分で考える。AさんとBさんと一緒にCさん宅に避難するとか。これが自助＆互助型防災である。
- マップ作りの主役は地区の役員ではなく、特に被災の恐れがある1人ひとりの住民であること。

①普段のふれあい助け合いの状況を線で結ぶ

- 3ページのマップを見ていただきたい。これに従って述べていくと、まず普段の生活の中で、誰が誰のお世話をしているかを調べ、線で結んでいく。見守り程度でもいい。または、誰と誰が親しいかというのでもいい。
- そうすると、何種類かの線が引けることになる。1つは一人暮らし高齢者同士、普段誰と誰が親しいか、普段よく交流をしているかの線。次いでこの地区的世話焼きさんが誰と誰のお世話をしているか。この場合は複数の線が引ける。3つ目は、一人暮らしの高齢者宅に、息子や娘などの家族が訪ねて来ているかの線。大抵は地区外から来ている。この子どもが、親のご近所さんに挨拶なり、普段の見守りなどのお礼をしているか。
- 被災するのは、一人暮らし高齢者とは限らない。地震になると、どの家が崩壊するか分からず。だから、要援護者に限定せず、普段は誰と親しいか、その線も引いておく。
- 親しい関係が複数の場合は、複数の線を引く。その中の誰かが被災したら、助けに来る仲間かどうかである。

②各自どこに避難するのか、誰が避難支援するのか

- 一般的なマップ作りでは、単に誰と誰が交流しているかを調べるが、防災の場合は、いざ災害が来た時に、誰が避難支援するのかを厳密に調べる必要がある。ただ「私が見守りの担当になっている」といった形式的なものではなく、たしかに避難支援をしてくれる人でないと駄目だ。

- そうなると、線の引ける人が極端に少なくなる。引けそうなのは、同じ集落に住んでいて、頻繁に交流している一人暮らしの高齢者同士ぐらいなものではないか。
- 3ページのマップでは、この地区に世話焼きさんがいて、複数の人のお世話をしているが、災害が起きた時に1人で全員のもとに駆けつけることはできない。だからマップ作りの場で、世話焼きさんが避難支援するのは誰か、その他の人はどうするのかを話し合っておく必要がある。
- 要援護者ではなく、普段から向こう三軒で頻繁に交流している数名などは、「私たちはこの5人で一緒に逃げる」と決めている場合もある。その時に誰が被災するか分からぬが、とにかくこの5人で一緒に逃げるというのなら、これも柔軟な対応である。
- マップ作りの場に、一人暮らしの高齢者と一緒にその子どもも参加できれば、その場で隣人の誰かにお願いしてしまうということもできる。ただ残念なことに、本人も家族も隣人と積極的に交流しないケースが多い。
- これは大事なポイントで、本人が「あなたにお願いしたい」というのは言いづらい。だから当人の身内や親しい友達が、マップ作りの場に来て、「この人のことをお願いしますね」と言ってあげられればいいのだ。

③避難所と避難支援は一体で考えよう

- 避難支援と避難所の特定は一体と考えなければならない。例えば避難所が高台などにあれば、一人暮らしの高齢者だけで一緒に避難するというのは難しいかもしれない。その場合、どういう人どのように避難するかが課題になる。
- 小学校に避難所を設置するというあり方は、仕方なく続けられているが、虚弱な人では2晩も持たないのではないか。眠れないなど、厳しい環境であることは分かっているのだから、特に元気な人以外は、他の避難所を考えなければならない。
- その場合にもう1つ考えなければならないのが、どういう災害が来るかである。
- 15頁のマップだと、問題は河川の氾濫がどこまで深刻で、どこまでが冠水するかであろう。もう1つは土砂崩れだ。地域によっては、土砂崩れと河川の氾濫が同時に襲う心配もある。その時どこへ逃げるのか。今までの体験をもとに、この集落以外の小学校などに避難するのではなく、この集落内の、土砂崩れと冠水の双方から免れる一画を皆で特定して、そこに逃げる話し合いをしたらどうか。おそらく空き家もあるだろうから、持ち主と交渉して、避難所にさせてもらうとか。
- その場合も、1軒の家を避難所にして、みんなでそこに逃げるのではなく、もっと過ごしやすい

選択肢を探してもいいのではないか。「私の家に避難していいよ」と言ってくれる人を探し、その家ごとに相性や親しさの度合いで、ペアを作っていくのだ。

■高知市内でマップ作りをしたら、高台にある家の人の内で「私は○人は受け入れられる」「私は△人受け入れられる」と手を挙げてくれる人がかなりいた。これが互助型の避難所づくりなのだ。

■都市部だと、高層マンションなどがあるので、そちらが候補になる。既に始まっているようだが、そこに避難させてもらいたい人と高層住宅の住人（または同じマンションの下の階の人と上の階の人）がふれあいイベントを開いて、親しくなり、いざというときはAさんはBさんの部屋に泊めてもらうといったことが考えられる。

■自分の家がいいという人もいるだろう。あとはその家が災害に耐えられるのか、あとで調べるということにしたらどうか。この地区を襲う災害を念頭に置いて、いざという時は、どの部屋に移動したらいいのかも皆で話し合ってみるといい。自助型避難である。

④今後の避難支援のペアづくりまでをマップ作りで計画

■マップ作りの場では、避難支援のペアづくりまではいかない場合が多い。普段のお互いのお付き合いの中で、そこまでやることは想定していないから無理もない。

■そこで、新たにペアを作るために、その集落でペアづくりができるイベントを掘り起こしてみる。ふれあいサロンが定期的に開かれているとすれば、そこに新たに参加させてもらい、その中で最低1人は見つけるとか。他にもその集落で、そういうペアづくりの機会になりそうな集まりはないか、マップの場で探してみて、この際、誰と誰が新たに参加するといったところまでもっていったらどうか。

■今から新たにサロンを立ち上げて、目的を避難支援のペアづくりにするという方法もある。

■あるいは、すでに決まったペア（グループ）は、予定している避難所（誰さんの家とか、空き家など）で模擬避難をしてみる。それが表向きはサロンということでいい。それが必要な数だけ集落内で開けるようになれば、その中に新たに参加させてもらって、いずれは自分の避難所にさせてもらうのもいい。その時に誰が誰を避難支援するは、サロンを開いている間に決まってくるのではないか。

■といつても、今までのようなただのサロンではいけない。あくまで避難と避難支援を兼ねた活動でもあるのだから、例えば一人暮らしで要援護の仲間の場合、その人の自宅まで迎えに行って、一緒にサロンへ行くといったことをしてみる。返事がなかったら、家に入って確認するぐらいの積極

性が必要だ。

■このように、これまでのふれあいや助け合いを、災害時の避難支援につなげるために、やり方を変える。そのこともマップ作りの場で話し合ったらどうか。これからはペアになった人同士は、意図的にふれあいの回数を増やす、訪問の回数も増やす、ただの訪問でなく戸を開けて相手の状況を確認するところまでやるとか。

⑤重度の要援護者の場合は自宅を避難所にすることも

■何人かの介助者が必要な人はどうするか。場合によっては、その人の家を避難所の1つにしてしまうという手もある。必要ならば、本人宅の近くでやや広い空き家があれば、そこに住処をチェンジする。これには関係機関の協力が必要だが、それぐらいのことはしていい。そしてその家を地域の避難所の1つにすることで、介助者を継続的に確保することができる。

■たいていの集落がそうだろうが、これと言って頑丈な建物がない場合は、その地区に例えば集会所を新たに建てて、ここを最重度の人が生活できる、施設のようなものにするのだ。

■これからは、いくら緊急避難であろうと、人間の尊厳を傷つけるような福祉はやめていかねばならない。重度の人が普段の生活と同じように暮らせる家、同時に他の数人も一緒に暮らせる家、すなわち福祉施設でなければならない。

⑥災害対策を利用した助け合いの集落づくりであること

■お分かりだろうが、この防災マップ作りは、たんに避難支援者を探したり、避難所を決めるといったことだけが目的ではない。

■今までのふれあい助け合いの集落づくりは、はつきり言って、ややおざなりのものだった。それは仕方のないことでもあり、いつ来るか分からぬ災害に備えるための行動というものは、やはり真剣に取り組みにくい。しかし最近の災害は、忘れた頃にやって来るといったものではない。忘れないうちに次の災害がやって来る。それに備えるという目的でふれあい助け合いをするのだ。そうすることで、ふれあい助け合いにも、今までより真剣に取り組めるわけである。

<第2節>

自助＆互助型避難所 づくりへの転換

災害は地震や風水害だけではなかった。コロナ禍という、意外な方面からの大災害が押し寄せ、国難とも言われるようになった。そこで出てきた問題は、避難所である。コロナ対策で一定以上の空間を確保しなければならない都合上、小学校では手狭になった。そこで浮上したのが、避難所というものの考え方を変えようという動きである。今まで見過ごされてきた視点－住民の尊厳を守る防災だ。

<第2節・目次>

- 1.文明化の時代にまだ小学校に避難所か？／21
- 2.災害とコロナが重なった時の避難対策／21
- 3.尊厳を守れる避難であるか？／28
- 4.住民の助け合いで／28
- 5.災害で生きのびるための新しい公衆道徳／30

1.文明化の時代にまだ小学校に避難所か？

北海道で地震があった後、たまたま現地に出向いたので、「その時」のことを住民に聞いてみた。やはり悩みは避難所。私が聞いた人が行った避難所は外国人でごった返していて大声が飛び交い、トイレは汚れて使えない、赤ちゃんの泣き声やいびきの音もあちこちです。とても眠るどころでなく、他の避難所に退避したと言っていた。

コロナ禍と災害が重なって、避難所に行くことになれば、三密はどうなるのか。考えなければならないのだが、まさかそんなことはないだろうと、妙な期待を持っている。もしそうなればアウト、という感じである。私が不思議に思うのは、こんな現状なのに、まだ小学校などに避難所を設置する気でいることだ。小学校という避難所が、発達した文明の成果なのか。何かがおかしい。

(1)まだ仮設住宅を作るのか？

阪神淡路大震災を教訓に、東日本大地震の時には「みなし仮設」に避難した人たちがいた。普通の家を借りたということだ。

その東日本大震災の時、仮設住宅の住人に事情を聴く機会があった。隣とはわずか1枚の壁。隣家でトイレを使っている音も聞こえると言っていた。ということは、こちらの音も向こう様に聞こえているということだ。暑い夏の日、東京の息子の家に行って、たっぷり冷房の涼しさを満喫した後、あの部屋にまた戻るのかと思ったら、さすがに足が重くなったと言っていた。

この仮設住宅も、豊かな文明の成果とは言い難く、そろそろ改めるべきではないかという声が出そうなものだが、あまり聞こえてこない。その後の災害でも、相変わらず作られ続けている。

2.災害とコロナが重なった時の避難対策

こんな時に新しいニュースを目にした。NHKによれば、東京の府中市で、昨年多摩川流域で多くの家が水に浸かった。そこで自治会がふれあいイベントを開催していた。目的は何か。また多摩川が決壊した時、団地やマンションの下の階の人が上の階に避難させてもらうための、関係づくりだ。

同市では、浸水想定区域内の人口に対する避難所の収容可能率が18%で、コロナウィルス感染防止のため避難所を1人あたり4平米で区切った場合は、収容可能率は僅か7%だという。

多摩川沿いの自治体全体で見ても、避難所で感染防止対策をとると、浸水区域内の人口の24%しか収容できなくなることがわかった。つまり76%の人は「あぶれる」ことになる。それぞれが自分の家族が避難できる場所を探さねばならない。自助型避難という言葉を私の冊子で紹介したばかりである。正確には、互助×自助型避難。

さて、どんな方法があるのか。いくつか並べてみよう。

①自宅の庭に土盛りをし、わが家の避難所とする

今はあまり見当たらないが、茨城県利根町では、各家が敷地内に盛り土をして、そこに4~5畳程度の「離れ」を建てていた。利根川がこの町のあたりで大きく蛇行しているので、頻繁に氾濫したらしい。そこで床下浸水したとき、この「離れ」で1~2週間籠城していたのだ。

この町には「堤たたき唄」というのがあって、人々がボートの「櫂」のようなものを持って、堤をたたく仕草をしながらこの唄を歌っていた。崩壊した堤をみんなでたたいて修復したのをそのまま「芸能」にしたのだ。防災活動を文化にまで消化してしまったというわけである。

②「わが家にはシェルターがある」

岐阜県中津川市で住民と一緒にマップ作りをしていたら、1人が「私の家にはシェルターがある」と言っていた。それで思い出したのだが、娘が住んでいたアメリカ・オハイオ州の自宅にもシェルターがあった。こちらの災害は竜巻である。だから地下にシェルターを作ったのだ。

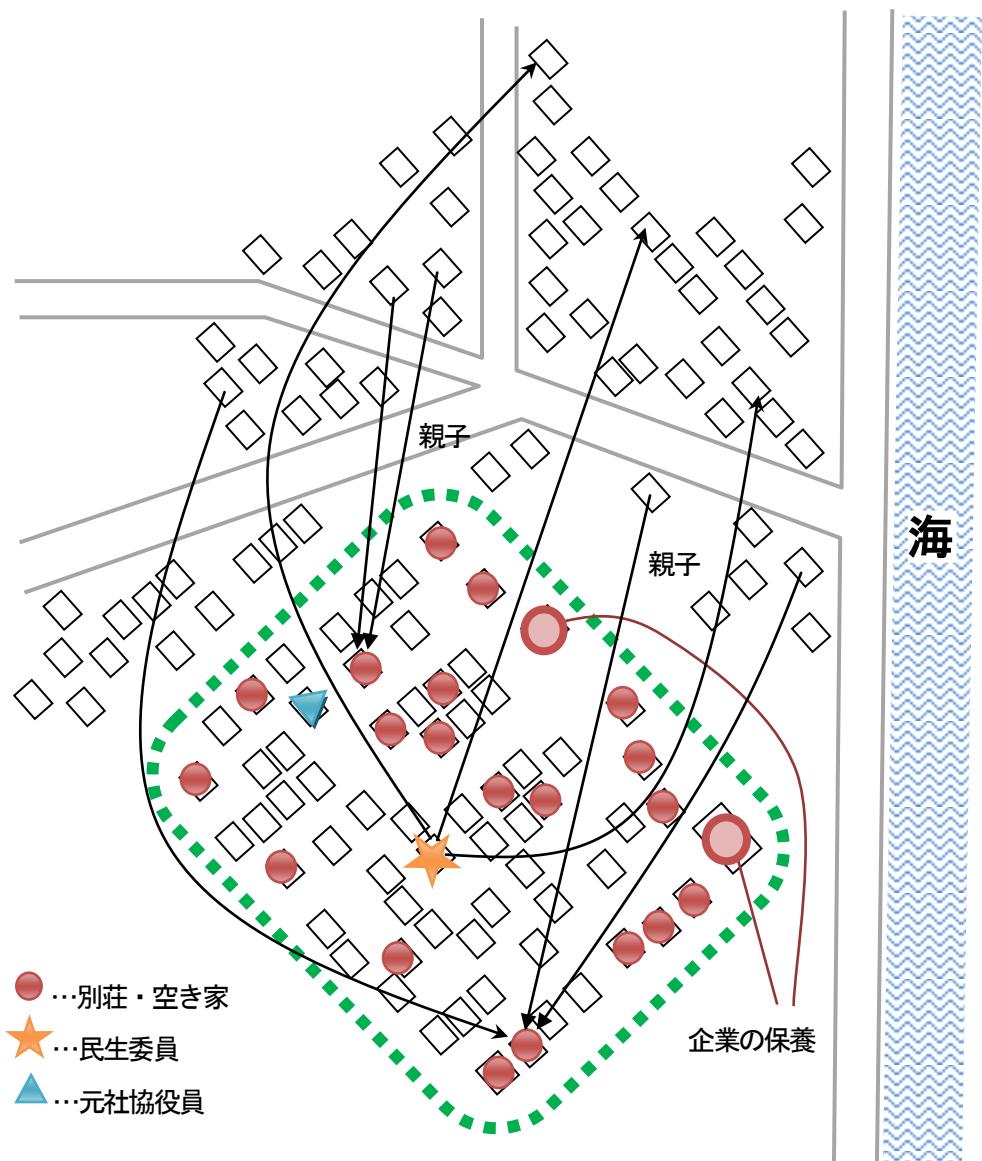
これだけ災害が続くと、その土地の災害に対応したシェルターを各自で作るのもいい。災害対応型の新家屋が売りに出されるのではないか。

ここまででは自助型の避難所を紹介した。

③支え合いマップ作りで避難場所の候補探し

住民と一緒に何ヵ所かでやってみたが、意外にヒントみたいなものが見つかるものなのだ。

和歌山県のある町で住民とマップを使って、災害時の避難のことを話し合った。海岸にある地区だから、津波が来たらひとたまりもない。周りを見渡すと、高台があって、そこはいわゆる別荘地だった。普段はほとんど使われていない。企業の保養所もある。この保養所だけで十数世帯が泊まれる。その高台に福祉関係者が数名住んでいた。いざという時は、何名かは引き受けますよと言っていた。というわけで、この高台を生かせば、住民のほぼ全員の避難が可能になることが分かった。



④各家庭が自宅を開放し、分担して被災家庭を受け入れ

高知県の某町。南海地震が起きれば、巨大津波が押し寄せることが予想される。想定15メートル。第1波は発震から25分。北の方の山の部分を除いて、この地区の大部分が水没する。

この地区に津波が押し寄せた時に皆が避難するのが左上の一時避難所だ。第1波が来た時、とにかく



くみんながここまで逃げる。

もう1つの案は、各自が身近な高台に逃げるというもの。北部には一時避難所のある高台だけでなく、他に2つの高台（山）があり、各自が最も近い高台に上る。

水が引くのが24時間後として、それまでは戸外で我慢するが、やがて夜が来る。どこに寝泊まりするか。この高台に住居を構える家々が、それぞれ避難民を受け入れることはできないかという話が出た。

高知市で同様の防災マップを作った時にも、この案が浮上した。しかも実際に高台に住む人たちから提案されたのだ。「うちは2、3名受け入れることができますよ」「うちもそのぐらいならできます」と。その組は全部で10数軒だが、最初に提案した人が1軒ずつ確認していったところ、結局ほとんどの家が受け入れ可能だということになったのである。

もし他人の家にしばらくの間、避難させてもらうとなれば、普段からそういう訓練もしておく必要がある。「その時になつたら」とは言っても、本当にこういうことが可能なのか。互いにどんな準備が必要なのか。普段から試しておく必要がある。また、地域には「開いた家」というのがある。いつも近くの人を招いてサロンを開いたり、井戸端会議をしている家で、こういう家を探しておくのもいい。

高知県で出てきたのは、他人の家にお世話になるのは1週間が限度で、その間に各自、親戚の家など頼れる先を探すことになるだろうということだった。

⑤一戸建ての避難所を今から作っておく

宮崎県の小林市に出向いた時、ある町内会長からこんな話を聞かされた。小林市は宮崎市の西側に位置している。彼はこの地政学的な位置を利用することを考えた。大地震があったら、宮崎市の人たちがこっちへ避難してくる。それを予期して、避難用の住宅を作ろうとしていた。立派な一戸建て住宅である。そう言えば、ある都市圏の自治体は、大災害があった時のために、地方にある空き家を活用しようと考えた。普段の家屋の管理は、一定の経費を払って地元の人たちにやってもらう。この話がどこまで進んでいるのかは知らないが、せめてこの程度のことは考えるべきではないのか。

考えれば、知恵は出てくるものなのだ。大事なのは、人間の尊厳を守るのだという、基本姿勢がぐらつかないことである。

⑥衆議一決、ご近所さんの家に皆で泊めてもらおう

やはり高知市の話だが、住民がマップ作りをしていて、避難のことになった。そこで出てきた案は、○○さんちが頑丈なコンクリート造りの3階建てなので、ここに皆で泊めてもらおうというものである。

⑦高層階の部屋に低層階の人が泊めてもらう

東京・府中市の事例はこれではないか。おそらくこの方式は今でも、どこかで実践されているはずだ。マップをつくってみたら、上の階の人と下の階の人が個人的に交流している事例を見つけた。大抵の場合、下の階の人が一人暮らしなど要援護者である場合が多い。

⑧ペア探しのための「お見合いイベント」

ペアになった人同士が、といつても、見も知らぬ人を泊めるわけにはいかない。そこで普段からふれあいイベントを開いて、そこで相性の合うペアができればいい。一人暮らし高齢者などは、そういう助け手を見つけてはいないだろうから、一人暮らしの人が中心の「お見合いイベント」を開いて、防災のペアづくりをめざす。

⑨1人ひとりが今から「自助プラン」で支援者さがし作戦

このたび本研究所で「わたしの自助プラン」を作成した。これから要介護になったり、災害に遭ったりした時のために、今から助け手を確保しておこうという作戦である。この作戦の中に、避難所を提供してくれる人を確保するために活かせる要件が含まれている。例えば、①なるべくたくさん組織に所属する。そうすれば相性の合う人には会える確立が高くなる。②ただ助け手を確保しようとするだけでなく、自分も相手にできることはする。むしろいざれ助けてもらう相手には、今のうちから助ける行為を積んでおくことだ。入超でなく出超にしておく。どんなに要介護でもできることはする。③実際に助けてもらう経験も積んでおく。④その時になったら、というのではなく、普段から頻繁に会って、見守ってもらうなどの体験も重ねておく。⑤保健福祉の関係者とも接触しておく。何か相談もしてみる。⑥家族ぐるみで交流する。⑦助けられ上手の腕を磨いておく。⑧町内会や班活動などもきちんと役を果たす。⑨なるべく近くの人と知り合いになる。向こう三軒、班、町内会など。こういうことをやりながら、いざという時に避難させてもらえる家を見つけ、そして育てていくのだ。

<例>一人暮らし高齢者の場合（将来一人暮らしになる人も）

	備えるべきこと	具体的な行動
市町村外	①遠くに住む息子などにときどき来てもらう	①その際、ご近所の人に挨拶をしてもらう (普段の見守りのお礼など)
市町村	①介護グループに所属する ②当事者グループに加入する	①必要な時にサービスを受ける ②同じ町内の人と二次会をひらく 要介護でも受け入れるグループにする 困った時に助け合えるグループにする
校区	①包括支援センターなどとつながりを持つておく。	①何かあれば相談に行く。
ご町内	①町内会に所属する ②親戚と交流する ③民生委員と親しくしておく	①福祉部会づくり ②困った時助け合える関係にしておく ③ときどき連絡を入れる
ご近所	①班に所属する ②自宅でサロンを開催する ③見守りボランティアに参加する ④散歩や買い物の時に見守ってくれる人を探す	①班長を引き受ける ②見守ってくれそうな人を探す ③自分も活動。自分の見守りも依頼する ④何かあれば関係者に連絡してもらう
向こう三軒	①一人暮らし同士で助け合い ②災害時に避難誘導してくれる人を見つける（家の鍵を預けられる人）	①災害時に一緒に避難する約束も ②避難訓練を町内会に進言し、積極的に参加する

⑩家をひらく

避難を受け入れてくれる家を個別に探すだけでなく、地域全体で受け入れることができそうな資源を見つけたり、発掘したり、それを育てたりすることで、もっと容易に避難場所を確保することもできる。

◇自宅を開放して児童福祉イベントなどをしている人

まず「家をひらく」だが、地域には元々、自宅を開放して社会的な活動をしたいという人が何割かいるものだ。以前、東京で「小さな小さな児童館」運動が広がったことがある。自宅を開放して、影絵児童館とかおやつ作り児童館、子ども文庫など、最盛期は250軒はあった。

◇ふれあいサロンを開いている人

◇自治体の事業で「老人つどいの家」や障害者の作業所を受託している人

◇ゲストルームなど、来客を日常的に受け入れる空間を持っている人

◇一人暮らし高齢者の家。来客があるのを楽しみにしている。そこをサロンにしたりしている

◇元食堂などを経営していた家。食堂の器具なども生かせる

①家屋改修費などを支給。一定の避難民を受け入れてもらう

こういう家の中から、避難所として開放してもいいという人に、一定の経費で家屋の改修をしてもらって、災害の時に受け入れてもらうのだ。

②災害時だけでなく、平常時でもイベント等の会場に開放

災害時だけではもったいない。普段から地域のさまざまなふれあいイベントにも開放してもらう

③「家をひらく」推進チームを編成

メンバーで協議して進める。「家をひらく」ネットワークを編成、災害時等には協力し合う。

⑪企業をひらく

①災害時に各社が開放できる空間とできるサービスをリストアップ

研修所とその食堂、宿泊施設、工場の仮眠室、会議室などで、宿泊にも使えるものをリストアップし、改修できるものはする。これに補助金を支給。

②普段はどういう公共活動のために使うのかも考えておく

住民が主体となって各種イベントの会場に。住民による活用のための委員会を編成。

⑫福祉施設をひらく

かつてケアハウスを訪れた時、そのゲストルームに泊めてもらったことがある。そういう空間があるはずだ。

3. 尊厳を守れる避難であるか？

これらの案のいずれでもいいから、とにかく1つの条件を守らねばならない。それは、被災者の尊厳を守れるかということだ。小学校では難しいということで、その代替策をどうするかから、これらの案が出てきた。しかしこれらの案を実践する場合にも、被災者の尊厳を守るということを心得ておく必要がある。

(1)被災者を「恵まれない人たち」だと錯覚してしまう

私たちは相手が被災者だと思ったら、いわゆる「恵まれない人たち」として、ならばこの程度の部屋を用意すればいいかと、レベルを下げてしまう。

災害が起きると、必ず出てくる話がある。「これはいらなくなつたので、被災者に使ってもらつてください」と古着が送られてくる。段ボール箱で500箱ぐらい来ても、使えるものはほとんどないので、そのまま捨てるしかない。その捨てる場がなくて困っている。下着なども、べつとりと油がついていたりして、これで何をせよというのかと戸惑う。「いらなくなつたから、使ってください」という表現も面白い。「あなたが使えなくなつたものは、被災者だって使えないですよ」と言いたくなる。

(2)補助金は尊厳を守るために使え

今福祉に欠けているものは、尊厳を守るという精神である。これが今の福祉全般に欠けている。当然、災害時もこの精神が問われることになる。自治体の補助金はむしろ、この尊厳を守るための経費と考えるべきである。

4.住民の助け合いで

ここで紹介した避難所対策は、いわば助け合い型と言っていいかもしれない。今まででは、自治体

の職員と小学校で対応していたが、これからは住民の手で、しかも助け合いで対応しようというのである。

注目すべきは、ただ有志の人たちが協力するだけでなく、それをきっかけに、開放された空間を基に住民が日常的にふれあう機会が生まれるという副産物である。又は企業と住民、施設と住民が日常的に交流する機会も生まれる。地域おこしの環境づくりが、住民開放型避難所のもう一つの意義である。

(1)災害で生き延びるには助け合う以外にない

災害はほぼ日常化しつつある。今は新型コロナウィルスだが、さらに地震や風水害が発生したらどうなるのか。最大の対応策は、各自がその時に向けてしっかり備えておくということになりそうだ。

なぜか。いざという時に、例えば民生委員が、担当する十数名の一人暮らし高齢者の安全を確保することなど、できない。民生委員にも国から通知がいっている。まず民生委員自身が身の安全を確保することが先決だと。とにかく災害が発生したら、一人暮らしの人も、予め決めておいた人と一緒に逃げるしかない。その相手が1人か2人では、災害時に不在かもしれないで、そういう相手を何人確保しておくかが勝負になる。つまり、システムではないということだ。これが最近の災害で得られた教訓なのである。

家族から個族になりつつある地域では、支援が必要なとき、それぞれの家だけでは何もできない。ご近所などと助け合う以外になくなったのだ。

(2)押しかけられるか、SOSを発信できるか

求められることは、2つ。1つは困った時に助けを求められる資質、もう1つは困っている人がいた時に素早く手を貸す資質。これらの資質を、誰もが身につける必要がある。それも、今までの日本人のように「頼まれたら手を貸す」という消極的な態度ではなく、「頼まれなくても手を貸す」。家にまで踏み込む。プライバシーも、場合によってはくそくらえ。必要なら、引きこもる人の家をこじ開けてでも助けよう。

一方で要援護者は、困ったことがあれば、とにかく「助けて！」と声を上げる。相手に迷惑をかけたくないとか、外聞が悪いとか、そういうことを気にしていたら助け合いはできない。

これらは、今までの私たちの文化では敬遠されてきた行動だが、災害が日常化したわが国では、

お互いが生き延びていくための新しいおつき合いの文化をつくっていかなければならない。

5. 災害で生きのびるための新しい公衆道徳

公衆道徳という言葉がある。社会生活をおくる上で守らねばならない社会規範と言われている。これを思い切って変えていくというのはどうか。悪いことをしたらいけないといったネガティブな道徳ではなく、被災している人がいたら即刻助けるべしとか、困ったときは思いきって助けを求めなさいとか。

今までの日本人のモラルといえば、基本的に受け身で消極的だが、この際もっと能動的で、責めのモラルを作り出したらどうか。「災害が来ても俺のことは放っておいてくれ」などとは言わせない。みんなで強引に助けてしまう、とか。

そこで以下のような7つのルールをまとめてみた。自助型×互助型の避難（支援）をする場合に守るべきルールである。

大災害時代の新型モラル 助け合い上手への7つのルール

①自分や自分の家族のことは、周りに知ってもらおう。

- ①何か困り事があれば、積極的にオープンにしよう。
- ②「知られたくない」という家族をみんなで説得しよう。

②困った時は、周りの人たちに助けを求めるよう

- ①私を助けるやり方や、やり易い方法を教えよう。
- ②助けてもらうことで迷惑をかけるのは仕方がないと考えよう。

③周りの気になる人のことは、日頃からよく注意しておこう。

- ①「詐索」と見られないように、さりげなく観察しよう。
- ②知った情報を誰かに伝える必要があると思ったら、相手をきちんと選ぼう。

④困っている人がいたら、即刻関わろう。

- ①「お節介」と陰口を叩かれても遠慮しない。

②本人は誰に関わってもらいたいかを優先しよう。

⑤引きこもる人には、最後の手段としてこじあけることも。

①天性のこじあけ屋さんがいたら、その人が先陣を切ろう。

②本人は助けを求めていると信じて、遠慮せずに入り込もう。

⑥相手のプライバシーを尊重するのも、ほどほどに。

①相手のことを知らねば、助けようがない。

②知らないようにするということは、相手を助けないということだ。

③誰にも知らせないということは、誰もその人に関わらせないということ。

⑦隣人とは、助け合えるほどにお互いを知り合おう

①よく知り合うために、お互いに家をひらくを合おう。