

V 災害に備えた日々の取り組み～事例～

1 小地域福祉活動による見守り体制づくり～地域防災力をつけるために～

保土ヶ谷区くぬぎ台団地・自治会事務局長 戸川優子さん

はじめに

昭和60年に自主防災委員会を設置して以来、今日まで21年間、地道な訓練に終始してきました。私たちの考える災害は地震に重きを置き想定したものです。広域避難場所の指定もあり、強いリーダーシップの元、地域防災はくぬぎ台団地にしっかりと根付いています。

1. 防災は広報啓発から

住民にとって災害はもっとも大きな心配ごとです。「地震が起きたらどうしよう」という気持から、合意形成は比較的とりやすいものではないでしょうか。災害に関わる情報を流すことで災害を身近に感じ、より安全安心なまちづくりに関心を示されることが期待できます。そのため普段の自主防災活動の写真などを多く取り入れた「目で見るニュース」づくりを行っています。これは、災害に強いまちづくりへ腐心している自主防災委員会や防災拠点への安堵感のようなものにつながり、声なき声になって防災への関心を導いているのかもしれない。防災だよりは自主防災委員会の独自のニュースとして、そして防災拠点ニュースは毎月1回を目標に配布しています。

2. 基礎訓練の充実

自主防災委員会はオールマイティにならなければ災害時に臨機応変に対応できません。基礎訓練(情報収集、応急救護、初期消火、避難誘導、給食給水)は何十年も繰り返しています。地震は恐ろしくて怖いもの、来てほしくないもの。いつくるか分からないから不安があり、それが訓練を駆り立て、自治を預かる一員として責任の一端を感じさせるのです。皆さんに防災を広め一人でも災害に打ち勝ってほしいと思います。自主防災委員会は慣れてはいけません。常に真摯な気持で取り組むように心がけています。時折り図上訓練をして、頭で災害時の行動を考えます。災害時は通常の班から街区毎の班編成に替えて一人が何役もこなすこととなります。オールマイティという言葉はこれらをさすのです。

3. 創意工夫の訓練

「どうやったら人が集まるだろう」。訓練についていつもそのことが頭から離れません。防災拠点になって以降も多種多様な訓練を考え、住民に飽きがこないようにするため、見学型訓練ではなく、行動型訓練にして、住民が自ら手で触ったり、動かしたり、考えたりする工夫を心がけています。参加して面白かったという声が聞こえてくる訓練づくり、アイデアがあれば、来年は何が出てくるかと期待されるかもしれない。例えば、避難時は一人1㎡しか身の置き所がないという体験、訓練に死者というタブーとなっているものを想定した訓練、夜間訓練、運動会式訓練、ウォークラリー形式の訓練、行政・NPO・防災ボランティア等と合同訓練等。そんな場面を作っていきたいと考えています。

4. 災害弱者への取り組み

高齢社会における災害対策は切羽詰まっていると思います。高齢の一人暮らしの方の安否確認は長い間、懸案事項でしたが、躊躇してられないほど切迫しています。ここに新たな一歩を踏み出し、年1回民生委員を中心に防災訪問と称した聞き取り調査を行い、安否確認のための個人情報収集しています。その際の聞き取り調査票は封印して保管しており、ご本人のために活用しますと、理解を求めているところです。

民生委員が自主防災に加わることによって、弱者対策の取り組みもスムーズになり、社会福祉協議会と連携することができます。社協の防災対策はないに等しいものでした。防災を福祉に位置づけることによって災害弱者が見えてくるのではないかと。まず防災訓練に参加することで地域と連携しやすくなるのではないかと。ここ2年、地区社協に呼びかけてきたことで動きが見えてきました。私たちも他団体との相互協力なくして大規模訓練はできないと考えています。

2 当事者の方々の参加～神奈川県・南足柄市合同防災訓練から～

南足柄市社協 水林節子さん

1. 社協が災害ボランティアセンターを担う際のテーマ

2005年6月初旬、南足柄市社協は9月4日に行う県・市合同防災訓練への参加を依頼されました。県下初の試みとして社協に「被災地におけるボランティア支援センターの開設運営」を任せるといのです。

昨年11月に私自身が中越大震災の支援で現地派遣され、小千谷市災害ボランティアセンターにおいて体験したこと、そこでとらえた様々なことを反映する企画になります。それは不安より使命を感じるものでした。被災地に災害ボランティアが滞在するのは一時のことです。「他地から来たボランティアが去った時点で、自分達のまちを支援していくのは誰なのか。」これが一つのテーマだと思いました。

2. 様々な機関・団体と関わりをもつ

日頃深く関わっている市ボランティア協会に災害ボラセン本部の運営を協働していただいたり、今まで関わりの無かった県内災害ボランティア団体や関係機関と連絡をとったりしながら、準備は着々と進んだのでした。

訓練当日は、ボランティアを受け付ける「本部」、住民からの救援・支援要請を受け付ける「ニーズ班」、必要なボランティア数を調整して現場へ派遣する「マッチング班」、山間部の被災状況の把握、緊急物資の搬送、情報伝達など機動力を活かした「バイク隊」、市内外と本部の情報を受発信する「通信班」、これらの各班が相互に連携しながら訓練を遂行できました。

3. 障害者の参加から次の一歩へ

災害時、いかに対応が図られるかが問われている障害者や高齢者ですが、現実には、各地域で開催される訓練にも参加したことの無いばかりです。災害への意識や知識、情報の無い事実を知り、皆さんに参加いただくことが今回の訓練で最も大切であると確信し、市身体障害者福祉協会の協力を得て取り組みました。

視覚障害者救助には誘導ボランティアが、聴覚障害者には手話通訳ボランティア・要約筆記が関わりました。音信不通の障害者宅へバイク隊のバイクにケアマネや介護福祉士が同乗し安否確認に向かい、ハンディキャブ車両出動を要請して救助するケース。南足柄地域独特の長い坂道の続く場所にある車いす利用者宅に徒歩で向かい、福祉救護所へ避難誘導するケース。被災者が沢山いるというバイク隊の情報から、マイクロバスにボランティアを乗せ、車いす等必要機材を積んで救出するケース。災害対策本部の要請で、山間部へバイク隊が救援物資と災害ボラセンのPRチラシを配送するケース。当初のシナリオは、混乱しながらも短時間で達成されていきます。

訓練終了後、「私たち障害者は、災害が発生したら助けてはもらえないと諦めていたけれど、今回の訓練を見て希望ができました」、「これからも定期的の実施してほしい」、「障害者が自分の命を守っていくには、普段から地域や関係機関と関わっていることが重要なのですね」などの感想が寄せられました。訓練や救助活動の光景を初めて見聞きした皆さんが、災害時自分に何が出来るか、自身の生命は何で守るかを具体的に考えられたことは貴重な第一歩です。

この一歩は次の一歩につながっています。2006年2月に防災をテーマとした研修会を開いたところ、52名の参加を得、そのうち15名が障害をもつ人でした。視覚、聴覚、内部、身体と障害の内容も様々です。「トイレが確保できるか心配」、「車いすで移動できないことを考えなくてはならない」。具体的な問題への取り組みは今後さらに続いていきます。



3 災害ボランティアネットワークとの関わりを通じた災害対応の展開～横須賀の場合～

横須賀市社協 平野友康さん

1、災害ボランティアネットワークについて

災害ボランティアネットワークは市民団体です。市町村や県域を単位として活動を行っていますが、県内には13団体(神奈川・横浜・川崎・横須賀・西湘・やまと・相模原・かまくら・海老名・あつぎ・藤沢・逗子・あやせ)の災害ボランティアネットワークが組織され、その規模は全国的に広がっています。

2、横須賀災害ボランティアネットワークの概要

横須賀では、1997年6月に(福)横須賀市社会福祉協議会よこすかボランティアセンター(以下「市社協」)が事務局となって設立されました。災害時に備えて平常時から異なる立場のボランティア団体間の相互交流をはかり「顔の見える関係」づくりを行うことを目的にしています。

1997年に起きた三国町の重油流出事故や2004年の新潟県中越地震など、他地域で災害が発生した時に災害救助に向かうなど、防災活動だけでなく災害救援活動にも協力できる体制づくり、災害機具の活用、災害時のボランティアコーディネーター活動ができる人材の育成などを行っています。会員数は2005年9月末で個人52名・団体41件です。

3、横須賀市社協よこすかボランティアセンターと横須賀災害ボランティアネットワークの関係

横須賀災害ボランティアネットワーク(以下「災害ネット」)の規約第10条において「ネットワークの事務局は、市社協内に置く」とされています。以前、市社協職員が災害ネット事業の中心的な役割を担い、市社協事業との差異を見出しにくくなり、災害ネットの独自性を発揮することができなかったことがありました。このため、市社協と災害ネットの活動の役割分担を2004年度に見直し、事務局の役割を要綱にもとづき2005年度に明文化した経緯があります。事務局の主な役割は、

- ・新たな担い手発掘など、活動の活発化と継続的な組織づくりを支援し、日常の防災活動や災害時活動を進めること。
- ・災害ネットの事業が円滑に進むように調整すること。

具体的な市社協の災害ネットの事務局としての役割としては、次のとおりです。

- (1)横須賀災害ボランティアネットワークの連絡先(電話・ファックス・メール)
- (2)運営委員会のオブザーバーとしての参加
- (3)運営委員会以外の活動の求めに応じ会合等に参加(オブザーバーとしての参加)
- (4)会員希望者への窓口での説明
- (5)防災に関する各種情報を会員、非会員等へメール、掲示板等を利用し提供
- (6)講座開催時の講師等の連絡調整(パイプ役)
- (7)「広報よこすか」「社協だより」「Vニュース」などへの記事掲載
- (8)ちらし、会報等、災害ネットに関する情報の掲示板への掲示
- (9)コピー機・印刷機の無償利用
- (10)横須賀災害ボランティアネットワークの活動が、継続して活性化できるよう組織運営強化のための相談

4、独自性のある活動への問題

災害活動に興味や関心のある人たちが、個人活動からグループ活動になることで、グループ内に考え方や思いの違う人たちが集まることとなります。時には考え方の違う人も現れますが、そのような人の意見を排除せず、受け止めながら、グループの考えをまとめていく柔軟性をもつようにしていくことが必要と思われます。それには多様な考えの中から合意形成をはかり、それを実行できるリーダーが求められますが、それを担う人材の確保が難しい状況があります。どのようにしたらリーダーが育っていくのか、課題ともなっています。

5、まとめ

福祉活動が広がりをもち始め、特に災害活動は、特定分野の団体だけではなく、自然・環境・まちづくりなど様々な団体の活動とつながりをつくっていくことが必要です。それにはセーフティリーダー(略称 SL)や防災士、町内会・自治会、学区を単位とした自主防災組織などの既存組織以外にも、市民活動を活性化させる中でうまれてくる団体などとの連携も重視すべきです。こうした広がりをもって進めていくことを、市社協として支援していくことが大切だと考えています。

4 災害時ボランティア・リーダーの養成～神奈川災害ボランティアネットワークの場合～

横浜北YMC A館長 渡辺誠二さん

神奈川災害ボランティアネットワークでは、災害時に地域を熟知したコーディネーター（ボランティア・リーダー）の働きを、欠くことの出来ない機能と考えています。外部からのボランティアだけではなく、地元のボランティア同士、行政との連携を緊密にすることで、災害ボランティアセンターが円滑に立ち上がるばかりではなく、より効果的な災害救援活動が可能となると考えているからです。

さて、日頃から災害に取り組む組織は、自治会・町内会、地域防災拠点運営委員会等がありますが、民生委員、青少年指導員、体育指導委員といった既存の団体や委嘱委員などには、既に災害時に一定の役割が期待されていて、発災直後の救援活動に力を発揮することが期待されます。しかし、関係者も被災者となり、十分な災害救助活動ができないケースが多々あることを想定しておくことが大切です。

行政も救援や復興などの業務に忙殺され、被災者個々のニーズに十分応えていくことは難しいと考えることが必要です。ですから、他地域・都市のボランティアの援助やつなぎ役を担う災害ボランティアネットワークが重要となります。

さて、日頃の災害ボランティアネットワーク活動は、過去の災害と救援・復興の事実を学び、日常のボランティア活動（福祉やまちづくり、青少年育成、国際理解）が非日常の中でどのように活かされるのかを確認していくことと言えます。従って、養成計画には

- ①減災等を学ぶ「災害ボランティアセミナー」
- ②災害ボランティアコーディネーターの養成セミナー
- ③地域防災拠点が主催する訓練活動への参加
- ④災害ボランティアセンター運営訓練

などが計画されます。そして、行政やネットワークそれぞれが主催する訓練に、相互に参加し、信頼関係を深め、災害時での救援活動の課題を共有し、課題解決にあたることができるように計画します。

その中で、各ネットワークで設定したボランティアセンターでの立ち上げ・ボランティア派遣訓練（シミュレーション）は大切な総合訓練と言えます。災害を想定し、集合したコーディネーターでボランティアセンター立ち上げをします。そして、日常のボランティア活動を活かすべく被災者ニーズを整理し、ボランティアと結びつける一連の作業を訓練します。

「受付はまだか」「自分はこんな活動がしたい」といったボランティアのニーズと力量を推し量り、派遣先を決定していきます。「待たせない」しかし、「安全確保」を大前提としたコーディネートを実践していきます。このことで構成団体や個人に様々な情報やノウハウが蓄積されます。

地域の中には高齢者や障害者、外国籍市民、小さな子どもを抱えた家族など、援護が必要となる対象への想定ニーズが多様に準備されます。逆に言えば、日常的な障害者や外国籍市民などへの支援活動が被災時のニーズにつながるとともに、要援護者のニーズにきめ細かく対応できるようになります。

災害に向けたネットワークは、ボランティア・リーダーの働きで、ボランティアや団体同士の情報交換、協働事業などが開発され、「まちづくり」に対する市民参加にもつながり、日常的なボランティアのネットワークとして機能することが可能です。日常の「顔の見える関係」が災害時での連携活動につながっていきますので、ボランティア・リーダーの育成が何よりも重要なポイントと言えます。さて、極度の混乱を想定した場合、ボランティア・リーダーの養成は、災害に関心や意欲のある市民など、実際に活動することが可能な方を広く巻き込むことが大切です。

5 大災害に強い地域づくりのためにまず取り組んだこと～逗子市社協の場合～

逗子市社協 山口誉之さん

「災害に強い地域であるためには、
住民どうしの平日頃からの近所づきあいと、
団体間の顔の見える関係作りがカギとなる」

このコメントは、阪神淡路大震災にて被災した地域と、被災地救援のために乗り込んだ組織に携わった方から共通して発せられた言葉です。

平成9年2月、民生委員児童委員・ボランティア連絡協議会のメンバーを含む本会の「災害対応地域ネットワークを考えるプロジェクトチーム」8名は、阪神淡路大震災にて被災した地に学ぶため、芦屋市へ赴きました。大震災直後に災害救援のため本会からも職員を派遣したその地は、震災から2年が経過してなお、大きな爪あとが残っていました。当方の視察受け入れをいただいた芦屋市社協職員の方からは、当時の惨状や、今までに無い大災害に対し手も足も出なかった事実、被災して学んだ多くの事をお聞きました。またこの視察においては同時に、同被災地が立ち上がるためにその支援の中心となった京都府社協にも立ち寄り「災害対応は、ふだんからの隣近所のつきあいと、各種団体・組織が通常活動の中で顔の見える関係を築いておくことが大切。社協には、その調整と取りまとめの役割りが求められる」ということを学びました。

その後、当プロジェクトチームは、高齢者・障害者の当事者団体やボランティア団体、地域団体、福祉施設、福祉行政職員をメンバーに加え、「災害対応地域ネットワーク推進会議」として立ち上がりました。市内の関係機関それぞれの団体がそれぞれの立場において災害に対する取り組みの情報交換を行うとともに、共通の課題を見つけ出し、その課題に取り組む協議を深める場として回を重ねてきました。災害時に支援を必要とする方の所属からは数々の不安の声があがり、支援する側の団体からは、その不安を取り除くために各関係機関が一丸となり何が出来るのかといった議論が交わされました。ある時は、有事を想定した準備を行うために必要とされる「災害時要援護者の情報の一括把握」がテーマとなったり、また、地域において要援護者の安否確認を即行える新たな組織の構築を話題にしてみたり。どちらも、具体的な方策は今後に向け課題を残していますが、時が経てば意識の低下を招きやすい、目に見えぬ「大災害」というブラックボックスに対し、年2回程度という緩やかな予定ではありましたが、意識の維持と共用を図ってきました。被災時に少しでも被害を少なくし、そして一日も早い復興を市内住民が一丸となって目指していける土壌作りを今後も進めていきたいと考えています。

また、上記は災害時に向け、社協が、関係団体とともに日頃から取り組む事として進めている一方、「被災時に社協が何をすべきか？」の準備において、本会はこれまで十分に行えていませんでした。「災害対策」は、考えれば考えるほど、課題や取り組む事項が山積しているように感じてしまうからです。そこで本会では、本年度より「社協強化計画」に位置づけられた、各課職員の横断的なプロジェクトグループの一つとして「災害対応方針検討」グループを立ち上げ、より具体的な協議を行うことにしました。昨年度の新潟県中越大地震にて被災した小千谷市への救援のため派遣された職員が中心となり、有事の際の「災害ボランティアセンターの立ち上げ」に議論の焦点を絞り、具体的な準備を開始しました。センター機能を発揮するために最も効果的と思われる拠点の確保や、センター運営に必要なと思われる資機材・各種様式の準備を含め、今年度内を目処に立ち上げ訓練を行うべく、本市災害ボランティアネットワークのメンバーの方々と共同し、有事の際に最初に誰が駆けつけてもセンター立ち上げができるよう準備を行っています。

社協組織の中で災害に向けた準備を行う場合、何人の職員が「備えあれば憂い無し」を本気で考えられるかにより有事の際の効果が異なるのだと思います。日常の煩雑な業務に加え、いかに役職員が一丸となれるか。併せて、いかに住民どうしの平時からの「隣近所の助け合い」を、例えば「地域福祉活動計画」等の位置づけの中で実践していけるのか。災害に強いまちづくりの先導役をどこまで社協が発揮できるのか。その準備を充実させる中に、被災地で聞いた「被災当日は2名の職員しか出勤できず手も足もでなかった」、「溢れる避難者により社協は拠点すら失った」「災害時要援護者への安否確認を含めた対応は全くできなかった」「行政も福祉のことは後回しだった」との悲痛な声に対する答えを見出すべきだと感じています。