

平成26年度事業報告書

－ “ひごろ” も “いざ” も総ぐるみ －
めいとう総合見守り支援事業



Meito-ku 40th

名古屋市名東区役所

目 次

1	はじめに	1
2	名東区における事業実現の経緯	1
3	めいとう総合見守り支援事業の特徴（やればできる！）	2
4	事業の流れ（概要）	7
5	モデル学区の実践と他学区への拡大	1 4
6	今後の課題	1 6
7	おわりに	1 8
	【別紙・資料】	巻末

（平成27年4月14日改訂）

1 はじめに

名古屋市では、災害時に一人で避難できない人々を、地域住民相互で安否確認・避難誘導する「助け合いの仕組みづくり」を平成18年から進めてきたところであるが、現在でも、なかなか地域に浸透しておらず、実施している自治会や学区などの拡大が進んでいない。

一方、国においては、平成23年の東日本大震災の教訓を生かし災害対策の充実・強化を図ることを目的として平成25年6月に災害対策基本法（以下、「災対法」という。）を改正し、市町村長に、避難行動要支援者名簿（以下、「名簿」という。）の作成を義務付けた。市町村長は、避難行動要支援者（以下、「要支援者」という。）本人の同意を得た名簿情報を地域の消防機関、自主防災組織、民生委員等の関係者にあらかじめ提供することが可能となった。

そこで、名東区では、災対法改正を機に、従来の「助け合いの仕組みづくり」が地域へ浸透しない原因や課題を追求し、さらに、災害時に地域住民による共助が実際に機能するためには、日ごろからの地域のつながりが大切であり、単に名簿情報を提供するだけではなく、新しい実践的な仕掛けが必要であるという発想で、「めいとう総合見守り支援事業（以下、「見守り支援事業」という。）」を創設した。

2 名東区における事業実現の経緯

きっかけは、平成25年11月、平成27年度からの新たな名古屋市地域福祉計画の策定に際し、区社会福祉協議会と区福祉課とが各学区の地域福祉推進協議会に対してヒヤリングを行ったことである。このヒヤリングにおいて、どの学区の区政協力委員長や民生委員・児童委員協議会（以下、「民児協」という。）会長も、災害対策の必要性や災害時の住民避難などについて、危機意識を強く持っていることが分かった。

そこで、区福祉課において、岩城副市長の現場視察に合わせ、地域の先進的な取り組みや今後の対応策を検討し、見守り支援事業のイメージ図としてまとめ提案を行った。その後、区社会福祉協議会の賛同も得た上で区総務課に相談したところ、災害時に住民同士の助け合いが機能するためには、これまで災害対策は総務部門、高齢者などの平常時の見守りは福祉部門といった縦割りを横串の連携で統合するという考え方が有効であると意思統一され、イメージ図に基づいて「めいとう総合見守り支援事業」が具体化した。

そして、この素案を元に平成25年12月、本市の「災害時要援護者支援対策検討委員会の中間報告」資料等を参考に、要支援者の同意確認にかかる協定書や同意書などの書類様式を整えた。

【コラム①：事業の名称について】

標題の「めいとう総合見守り支援事業」は、「“ひごろ”も“いざ”も総ぐるみ」が事業のキーワードで、災害時の共助が実際に機能するために、平常時の見守り段階から総合的につながっておくことを目指すという意味合いを込めたものだが、将来的には、災害対策としての全市的にスタンダードな考え方になるという見通しを持っていたので、事業の名称を「新・助け合いの仕組みづくり」とするか、最後まで悩んだ背景もあった。

3 めいとう総合見守り支援事業の特徴（やればできる！）

（１）キーワードは、「“ひごろ”も“いざ”も総ぐるみ」…………… 別紙１

事業の定義としては、「災害時のひとりも見逃さない共助」と「平常時の孤立させない見守り」を融合させた取組みで、本市の「助け合いの仕組みづくり」における地域住民による共助を具現化するための手法である。

（２）縦割りや個人情報の壁を打破、地域も行政も総ぐるみ…………… 別紙２

① 地域の総ぐるみ：防災の担い手と福祉の担い手の連携（融合）

まさに、本事業の目玉中の目玉！

防災の担い手は、地域の総括的な立場・組織が必要なため、本市では区政協力委員（＝災害対策委員）が中心となっており、全国的にも自治会関係者が担当している。一方で、要支援者は、地域福祉を担う民生委員の活動対象者と重なる。このため、民生委員の全国組織の活動目標にも、要支援者を「災害時に一人も見逃さない運動」を掲げている。

しかしながら、民生委員と自治会関係者との連携が各地域で十分行われないため、「避難行動要支援者の避難行動支援」事業が全国的にも進展しない一因となるとともに、民生委員の全国目標も「スローガン」のままとなっている。

原因・課題 １ 「自治会関係者と民生委員の連携が十分に行われない」

（理由１）事業活動の縦割り

所管行政部署の縦割りの弊害も影響し、学区レベルでの敬老会や高齢者向け給食会の開催などの一部に両者の連携事業はあるものの、特に災害時の支援の基本単位となるべき各自治会の役員と担当民生委員の連携が弱く、日常的な活動においてはそれぞれ独立して活動することが多い。

（理由２）個人情報の壁

民生委員は、民生委員法の守秘義務により、職務上知り得た個人情報等を他人に漏らすことができないため、防災の担い手である自治会関係者にも伝えられず、結果的に防災の担い手の輪の中に入ることができない。

(i) 個人情報の壁を乗り越える「本人同意」

民生委員法始め個人情報保護法制の壁を乗り越えるため、本事業においては、要支援者からの同意書に「民生委員等の保有する平常時の見守りにおける情報」を他の支援者に提供することに同意する旨を記載し、本人同意を得ることにより、民生委員の保有する情報の支援者間での共有を可能とした。

(ii) 支援者間の情報共有と協働作業

このような本人同意を前提として、要支援者に関する民生委員の保有する情報を中心に、自治会、町内会長など各支援者がそれぞれで保有する情報を相互に出し合い情報の共有化を図るとともに、その情報を同意書裏面に記録し保存することとした。

この情報共有作業と要支援者の所在地等を地図上に表記する作業（マップ作業）とを、自治会ごとに自治会関係者に加え担当民生委員（学区によってはさらに消防団員等も）が参加して行うこととした。その後の救援計画策定作業や救援訓練の実施においても協働作業が行われ、自治会関係者と民生委員とが「顔の見える関係」となり、本事業における中心的な支援者として強い連携関係が構築されることとなった。

こうした強い連携関係は、本事業のもう一つの側面である「平常時の見守り」においても、従来の民生委員等福祉関係者だけの体制から、自治会関係者（さらには最も身近な組長まで！）も支援者となり、より多くの関係者が日常的な「さりげない見守り」を実践できる体制を作り上げた。要支援者の孤立を防ぐという本事業の目的達成に大きく寄与することとなった。

② 地域と行政の協働

本事業の防災関係部分の骨格は、本市の「助け合いの仕組みづくり」であるが、本市の事業における考え方では、災対法に基づく同意確認に始まる要支援者名簿の調製と地域への提供は行政において行うこととなったものの、それ以降の支援組織の構築や情報共有、避難行動要支援者マップ（以下、「マップ」という。）の作成、救援計画の策定、救援訓練の実施等のプロセスは、全て地域の自主性（任意）に任されている。これは、他の自治体においても同様な状況となっている。

確かに、今回の法改正で地域の名簿づくりに関する負担は大幅に軽減されたが、助け合いの仕組みの根幹であるそれ以降のプロセスが住民任せでは、事業の取組みの困難の度合いは飛躍的に高くなる。

そこで、名東区においては、最初から最後のプロセスまで地域とともに進めていく中で、地域の実情に応じた「現実的な独自の仕組み」を、まさに地域と行政が一緒になって考え出した。

もちろんその原案は、関係部署にも確認や助言を得て区役所が考えたものであるが、事業内容の完成度を増したのは、まさに「地域と行政の協働の賜物」と言える。モデル学区の住民の方々と手さぐりで、休日を含む勤務時間外にもかかわらず、何時間も一緒に話し合ってきたという地域関係者の大きな理解と熱情の成果なのである。

◎まさに、「やればできる！」のである。

③ 行政の総ぐるみ

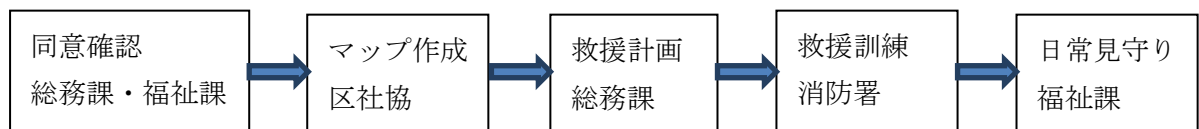
本事業に限らず、近年の様々な行政需要の複雑化・高度化に応えるために、従来の縦割りの弊害を打破し、行政内部の関係部署間の連携の必要性が求められている。

本事業でも、各参加機関・部署においては、事業使命の重要性の深い理解に立ち、従来の縦割主義の弊害を打破しながら、強固な連携をもって事業を推進してきた。こうした連携が可能となったのも、中心的役割を担った防災担当の区総務課、高齢者や障害者等の要支援者担当の区福祉課、そして地域福祉担当の区社会福祉協議会の三者における担当者の強い使命感と事業推進に対する熱情の賜物と言っても過言ではない。

そのうえで、各機関・部署の所管事業や職務経験から担当を分担しつつ、事業を主導していくとともに、他の機関・部署も全体に参加して事業理解と推進を図ってきた。

【主な担当分野】

- ・総務課：全体総括、学区調整、同意書発送・整理、名簿作成、救援計画策定の指導、救援訓練の指導
- ・福祉課：高齢者・障害者対応、民生委員との連携、同意勧奨、孤立解消
- ・保健所：精神障害者・難病患者対応
- ・消防署：救援訓練の専門的指導
- ・社会福祉協議会：地域福祉推進協議会等の住民支援担当、避難行動要支援者マップ作成指導



◎まさに、「主役が変わる！」のである。

(3) 救援計画の実現性

いわゆる「名簿あって救援なし」というのが、全国的な実態であり、何とか名簿は作っても、その後どうしていいかわからず「塩漬け」の状態になっている地域がほとんどという状況であると聞く。

これは、この取組みに関する国の指針（平成18年3月のガイドライン及びそれを継承した平成25年8月の取組指針）が、事業の骨格のみを示すにとどまり、事業展開に必要な現実的かつ具体的なプロセスを提示していないことが大きな原因となっている。この指針を受けた全国自治体のガイドラインも国の指針と同内容のものを提示するにとどまり、自治体も困惑しているのが実情と思われる。

原因・課題 2 国のガイドラインや取組指針において、現実的かつ具体的なプロセスが提示されていない。

（理由1）コーディネーターの壁

一例として、災害時、要支援者に対し、だれが（どのような組織が）どのようにして安否確認を行い、避難誘導等を行うかをあらかじめ決めておく「救援計画」に関する記述が、前記の国の指針ではわずか2ページしか記載がない（P35～P36「個別計画の策定」）だけでなく、より問題なのはその内容である。特に、要支援者と支援者を個別に結び付けることを前提に、そのコーディネーターを民生委員や自治会関係者に求めていることである。

多忙を極めるそれぞれの本来の職務に加え、防災に関する専門家でもないこれらの民生委員や自治会関係者の方々に限定して、このような重大なコーディネーターの役割を求めることは極めて困難である。

（理由2）個別支援の壁

仮に、この取組みに対する使命感からコーディネーターの役割を担っていただいた場合も、要支援者一人に対し、あらかじめ具体的に指名された支援者（個別支援者）を複数用意しておくというのが、平成18年のガイドライン以降の国の考え方である。これは、個々の要支援者の状況を熟知し、その特性に応じた支援ができる者によって支援体制を構築するものとして理想的な姿であり、この取組みの救援計画の大原則として全国の地域に推奨されてきている。

確かに、特に重度の心身障害者等、その特性を熟知した支援者が求められる場合があり、それに応じた支援者が複数存在する場合は、それに越したことはない。しかしながら、そうした支援者が身近に複数存在することの方がまれであり、また、そうした特殊な場合を除いても、そもそも「個別支援者」を求めること自体、極めて大きな困難を伴うと考えられる。

その大きな原因は、「個別支援者」となることの心理的抵抗感である。

「個別支援者」となって、仮に実際に救援ができなくても法的責任はないとされるが、道義的責任を感じる人が一般的で、「個別支援者」が広がらない大きな理由となっていると思われる。

また、そのような困難な中、複数（現実的には2人）の個別支援者を用意したとしても、個別支援者が不在等の場合を想定した仕組みは、より複雑な

ものとならざるを得ない。ここに、この取組みが全国的に進展しない大きな原因があると考えられる。

本事業での対策 2 **別紙 4**

そこで、名東区が考案したのが「エリア支援計画」である。

これは、個別支援者を複数求めることを原則とする国の考え方とは異なり、救援の基本組織として「自治会」を単位とする。

災害発生後直ちに自治会区域内的の公園等に「現地本部」を設置し、その責任者たる自治会長を中心に自治会内の支援者が「現地本部」に集結し、自治会長の指揮のもと、名簿とマップに基づき、当該支援者を要支援者宅へ派遣し、安否確認・避難誘導等の救援に当たらせるというもの。あるいは、あらかじめ決められた支援者でなくても、自治会長の具体的な指示があれば、集まった住民誰もが支援者となって安否確認に向かうことができるのである。たとえ、中学生や高校生であっても。

これにより、個々の支援者の不在等によるリスクを軽減するとともに、支援者の量的不足の場合にも、もれなく救援できる体制を確立することができる。

本事業でのこの考え方は、地域福祉推進協議会に対するヒヤリングにおいて、「実際には、助かった人で助けるしかない。その考え方を地域全体で共通認識することが大切。」という声にヒントを得たものである。

個別支援計画は要支援者ごとに必要な支援量（人、物、手段）を明らかにすることであって、個別支援者はいるに越したことはないが、あくまでオプションと位置づけるのが現実的という発想のもと、本市消防局職員との懇談の中から発案したものである。しかし実は、この考え方は自治会を単位として組織する自主防災会の活動要領を概説した本市消防局作成のパンフレットにおいて既に示されており、自主防災会そのものの活動が停滞している中、消防局内でもほとんど意識されていなかった。

その後、本事業を展開していく中で、組長を支援者の中に組み入れることとなり、救援体制の重層化、充実化が大きく前進することとなった（※コラム②参照）。これにより、組長は、災害発生後まず組内の要支援者の安否確認を行い、可能ならば直ちに避難誘導を行い現地本部へ向かう。単独での避難誘導が困難な場合は、現地本部へ報告し、応援を求める。このようにすることにより、迅速・確実な救援体制が確立できることとなった。

まさに、どこの自治体、どこの地域でも実践可能な救援体制として、極めて現実的な「エリア支援計画」を提示できたものとする。

◎まさに、「質より量！」なのである。

4 事業の流れ（概要） 別紙 5

モデル学区として最初に取り組んだ猪子石学区を元に、日々改善を重ねた結果、事業の流れについては以下のとおり。

（１）段階１：事業周知

① 事業説明・協定締結

本事業開始にあたっては、学区住民の方の理解・賛同が得られていることが最も大切である。事前の打診を十分に行った後、役員会及び定例会において、しっかりとした事業説明を行う。

事業説明においては、まずは本事業の根幹である区政、民生、防災関係者間の「共有」のための土台構築について意思統一を行うことが重要である。

その後、学区連協と名東区役所とが事業協定を締結する。

なお、猪子石学区においては、区政協力委員長から、「初めての試みは、失敗があるのは当然。実際にやってみて初めて分かることもあるし、トップバッターで取り組むのは、失敗のデメリットよりも、行政と二人三脚で土台を固めていけるというメリットの方が大きいと考えている。台風シーズンが到来する前に、実践的な訓練が行える体制を目指したい。」との強いリーダーシップによって実現した。

② 事業PR

協定締結後、各町内会の組回覧を通じて、一般の住民に対して事業PRを行う。主な目的は、要支援者の同意書提出の促進、地域総ぐるみによる取り組みを開始することの意識醸成である。

③ 「見守り通信」の発行

猪子石学区においては、マップづくりについての新聞掲載こそあったが、平成26年2月の同意確認から9月の救援訓練の実施までに半年以上の期間が空くため、名簿情報の提供に同意をした要支援者に対して、取組みの進捗よく状況を公式にお伝えする機会として、見守り通信を発行することとした。

第1号（7月発行）は、マップづくりの様子と今後の予定について、第2号（12月発行）は、救援計画の策定、名簿情報の提供、救援訓練の実施状況等について掲載し、町内会の組回覧を通じてご覧いただいた。

（２）段階２：同意確認及び名簿情報取扱者の調整

① 要支援者の募集・勧奨

事業PRの組回覧後、区役所において、要支援者に対して同意書を発送し、回収を行う。提出された同意書をもとに、同意された要支援者情報を入力し、

同意者リストを作成する。

同意・非同意は本人の自由意思に任されることは当然ではあるが、特に75歳以上のひとり暮らし高齢者については、災害時の助けの必要性が高く、しかもまず第一に助けてくれる人がいないと思われるため、未同意者に対する勧奨を行っている。これらの世帯は、平常時の民生委員による見守り活動の対象者となっていることから、学区連協と民児協の総意として、民生委員の本務の一環としている。

また、ひとり暮らし高齢者と高齢者のみ世帯の同意者については、民生委員に対し、日ごろの見守り活動等において保有する情報を個票に記載し、マップ作成時に持参するよう依頼し、マップ作業時の情報共有が円滑にいくように努めている。

猪子石学区においては、当初対象者全員に郵送で求めた同意書は、187人の方々から提出があり、その同意率は37.3%であった。

特に、75歳以上のひとり暮らし高齢者は最も同意者数が多く、同意率も50%と非常に高かった。民生委員による勧奨の結果、最終的には75歳以上のひとり暮らし高齢者の同意率は79.6%まで上昇した。

勧奨については、民生委員の負担になるといけないと思っていたが、マップ作業中、民生委員のみなさん方から、「同意者は、比較的元気な人が多く、かえって未同意者の中に心配な人がいるので声をかけたい」との意見が本当に多く出されたことから実現したものである。

② 名簿情報取扱者の調整 別紙 6

名簿情報を元にした取り組みを始めるにあたり、学区連協の会長（＝区政協力委員長）に、紙ベースの情報を持つ者、閲覧のみ可能とする者の分類など名簿情報の取扱い範囲についての意向確認を行う。

名簿情報等の共有範囲は、活用する方法や場面などを具体的にイメージした上で、各学区それぞれの実情により個別に決定する。

猪子石学区においては、平常時の見守り活動においても情報把握が必要であることをふまえ、同意者全員の名簿情報、個別同意書等は区政協力委員長、民児協の会長及び消防団長の3者が管理することとし、共通の情報を複数人が持つ体制を整えた。その他の自治会長、民生委員、消防団員については、それぞれの担当エリアの同意者一覧表（個別救援リスト）とマップを管理し、個別同意書については閲覧可能までとした。

（3）段階3：情報共有

① 名簿情報の調製

集まった同意者情報については、同意書を自治会ごとに整理し、氏名・住

所・年齢・該当区分（高齢者、介護保険受給者、障害者、その他）を表示した同意者一覧表（自治会別）を作成する。

なお、猪子石学区においては、各自治会長（区政協力委員）と民生委員の担当エリアが同じであったため、名簿情報の調製は非常にスムーズに行えたが、それぞれ担当エリアが異なる場合も多い。この場合においても、名簿調製は自治会単位を基にするほうが、次のマップ作業や避難計画策定などの手順を無理なく進められることが分かったが、民生委員へ名簿情報を提供する際には、名簿の分割など提供方法を工夫する必要がある。

② マップの作成 別紙 7

調製した名簿情報を元に、マップづくりを実施する。

猪子石学区においては、マップ作成当日は、町内会長・自治会長（区政協力委員）14名、民生委員7名、消防団員4名らに加え市職員12名（消防局2名、区役所10名）と区社協職員4名の総勢41人が集まり、自治会ごとテーブルに分かれ、職員をコーディネーター役として作業を進めた。

作業内容としては、

- i) 本人が記入した名簿情報に加えて、自治会長と民生委員が日ごろの活動において保有している情報を出し合って個別同意書の裏面に記入
- ii) 要支援者を名簿の該当区分ごとに赤、黄、緑と色分けして住所位置を地図にシール表示
- iii) このシールの上部に、行政や地域とのつながりの有無を小さな丸印で表示するというもの。

具体的な個別の案件をもとに話し合いながらこれらの作業をすすめることにより、本事業の一つ目の柱である地域総ぐるみの「共有」の土台が築かれた。

なお、日ごろの活動で保有している情報については、民生委員に各担当エリアの同意者一覧を提示し、マップづくり当日までに情報整理していただくよう事前に依頼している。

マップづくりを通じて得られた成果は、

- i) 高齢者に関する情報は民生委員だけでなく、ベテランの自治会長も日ごろの近所付き合いなどを通じてよく知っていることが分かったこと
 - ii) 民生委員の本来活動で、特に心配と思われる高齢者で未同意の方が多くいること
 - iii) 障害者に関する情報は地域にないこと
- などである。

シールの色については、民生委員の本来活動で情報保有しているひとり暮らし高齢者や75歳以上の高齢者のみ世帯については赤色、介護保険受給者や障害者

等については黄色、手上げ方式の同意者（一人で日中在宅 等）については緑色で表示している。この効果としては、

ア) 地域とつながりを表す丸印がついていない赤色表示の方は、民生委員の日ごろの見守り活動のみでは限界のある方で、孤立状態の可能性があること、

イ) 黄色表示の方は、個別具体的な困りごとなどがなければ民生委員の本来活動ではつながらない要支援者であること、

ウ) 緑色表示の方は、手を上げてきた理由等によっては平常時も見守りが必要な実質的な要支援者であること

などが明らかとなり、それらを支援者間で視覚的に情報共有できることにある。

【コラム②：地域支援者の広がり】

「3（2）①地域の総ぐるみ」で述べたとおり、自治会役員と民生委員が本事業の支援者となった意義は極めて大きいですが、災害時に迅速な安否確認と避難誘導を行う体制としては、未だ脆弱と言わざるを得ない。こうした観点から、量的な支援者数を確保するとともに、迅速、確実な救援を可能とする支援者として、要支援者に最も身近な存在である「組長」を支援者の輪の中へ組み入れることを考えた。

ただ、組長は通常1年交代の輪番制であり、本事業の支援者のような重要な役割を担うことに対する抵抗感や精神的・身体的な体力不足が危惧され、正直なところ、事業開始当初は、地域関係者への説明においても組長の活用については「及び腰」であった。

ところが、実際に多くの「組長」に本事業の仕組みを説明することとなった救援訓練の説明会において、ほとんどの組長が本事業の重要な使命を理解されるとともに、支援者となることの了解を得たことは、想定を超える「うれしい誤算」であった。

これは、「できる範囲のことを行う」との基本方針への理解や、将来は自らが要支援者となるとの思いがあったものと考えられる。

もちろん、組長の任期は1年が基本であり、経験が蓄積されないというマイナス面はあるが、組長経験者は、いわば「ゆるやかな準支援者」として組長を補佐するとともに、支援の輪が身近な地域（組内）に大きく広がるという大きなプラス面がある。

このことはまた、本事業のもう一つの柱である「平常時の見守り」においても、要支援者に最も身近な「組長」が、日頃から「ゆるやかな」「さりげない」見守りを「意識的に」行う支援者として加わることを意味し、その意義は極めて大きいと考えられる。

④ 救援計画の策定 別紙 8

災害時における救援計画の主な目的は、

- i) 要支援者ごとに要支援度の高さとその支援に伴う資材や人員規模を明らかにすること、
- ii) 一時集合場所(組単位)、現地本部(自治会単位)、避難所(学区単位)を、組別に明らかにすること、
- iii) 支援にかかる役割分担を明らかにすること、の3点である。

救援計画の策定は、マップづくりと同様に、地域の支援者が一同に会し、自治会ごとにテーブルに分かれ、追加提出のあった同意書に対する要支援者情報を共有してマップに明示したのち、上記の目的に沿って作業を進める。

要支援度の高さについては、特定非営利活動法人レスキューストックヤード著作の資料における算定基準例を参考に、

- ア) 寝たきりなど自力では動けないなど「支援度大」の方は、支援者3～4名で、車いすやリヤカー等の道具を用いた避難誘導が必要として、マップに明示された該当者シールを赤色の丸で囲む、
- イ) 自力で動けるが足腰や避難判断に不安があるなど「支援度中」の方は、支援者1～2名で見守り程度の避難誘導が必要として、マップに明示された該当者シールをオレンジの三角で囲む、
- ウ) それ以外の「支援度小」の方は声かけがあれば自力避難も可能で、安否確認や必要に応じて避難誘導を行うとして、要支援者マップには特に明示せず、として整理し、マップ上に落とし込む。

なお、要支援度の表示については、この救援計画策定時ではなく、①のマップ作成時に合わせて行うことが効率的な場合もある。

一時集合場所(組単位)については、地理条件等から結果的に設定せず、自治会単位で現地本部のみ設定した自治会がほとんどであったが、基本的な考えとしては、各自宅から自主避難する安全な一時集合場所や、避難所までの避難誘導の流れを押さえておくのは、最小の地域生活単位である組単位が望ましいとして、それを自治会全体で共有するというものである。

そして、災害発生初期の安否確認や避難誘導についても、現実的にそれを実行できるのは徒歩圏内の者だと考えた場合、同じく組単位で、組長を第一次的な支援者として構築するのが望ましい。もちろん、組長は1年単位で交代することが多く、継続性に問題があるように思えるが、逆に1年交代だからこそ、災害発生初期に避難誘導できうる多くの人材が生まれることになる。災害時は支援者も被災者であり、建物の倒壊等によっては要支援者にもなりうることから、顔が見える関係づくりなども視野に入れ、有効な人材確保策だと判断している。もちろん、要支援者であることが広く周知されることで、

窃盗や高齢者詐欺につながるなどの日常的なリスクもないとは言えないが、多くの住民の目があることでの安心・安全につながる点を優先すべきと考えている。

さらに、町内会長・自治会長や民生委員については、多くの要支援者についての情報を把握していることから、原則は司令塔役が適任であり、一時集合場所や現地本部において、支援に必要な情報を支援者達に的確に伝え、全体の状況把握に努めることを想定している。

なお、国や本市の方針では、要支援者ごとに支援者を特定しておくのが望ましいとされているが、本事業においては、先に述べたように支援者自身が要支援者になってしまったり、災害の発生日時等によって支援者が地域に不在であったり、高齢者が多く住む集合住宅等では支援者となりえる者が絶対的に不足していたり、さらには支援者の心理的負担も大きいことなどから、現実的には個別支援者による支援はあくまでオプションとして捉えるべきで、助かった人全員で協力して助けるエリア支援を原則とした制度設計となっている。

⑤ 名簿情報等の引き渡し

地域で定めた共有範囲に基づいて、支援者ごと一冊に整理した名簿情報等（同意書等の名簿情報、マップ、救援計画）を学区連協に引き渡す。

なお、組長を始めとした近隣協力者についても、必要に応じて要支援者の一覧表やマップの閲覧は可能としている。実際には、救援訓練などを通じて所属の自治会長から、支援に必要な情報を得るという流れを想定している。

（４）段階４：実践活動

① 救援訓練の実施【災害時】

毎年の学区自主防災訓練に合わせて実施。本事業により新たに取り組むアクションは、名簿、マップ、救援計画を活用して、要支援者に対して実際に安否確認と避難誘導をすることである。

猪子石学区において要支援者の訓練参加に際しては、本人の意向を事前確認した上で、安否確認のみとするのか、避難誘導まで全て参加するのかなどの範囲を決めた。

訓練の具体的な流れとしては、

- i) 組長等が安否を含めた情報把握と声かけによる誘導をしながら、現地本部まで移動、
- ii) 現地本部において、これら初期情報等もふまえ、自治会長等がマップ等を活用して支援に必要な資材や人員数を導き出した上で、要支援者への安否確

認を含めた救援を指示、

iii) 現地本部での避難終了確認後、自治会住民そろって避難所へ向けて避難、

iv) 避難完了後、自治会長等により災害救助地区本部長である区政協力委員長に対して避難完了報告を行う。

また、要支援者側が行うアクションとして、迅速な安否確認が可能となるよう、自力または家族等の支援により避難ができた等、支援の必要がない場合は、自宅玄関に安否確認札を掲出してもらうこととした。

この訓練は、本事業についての地域住民に対する最大の見える化である。それまで、あまり意識のなかった組長たちが、実践的な訓練を繰り返すことで、かなり主体的な意識を持つようになるうえ、住民全体の意識啓発ともなる。また、救援計画がより実践で活用できるよう改善する機会となるのはもとより、避難誘導する・されるための方法が共有され、同意者のさらなる促進や支援者の醸成にもつながることが期待できる。

② 孤立状態解消への見守りの実施【平常時】

民生委員による同意勧奨を行ったのちにも、なお残る75歳以上のひとり暮らし高齢者の未同意者一人一人については、福祉課嘱託職員の高齢者福祉相談員が、身体状況等を勘案のうえ勧奨を行うとともに、地域から孤立していないか実情の把握を行う。つながる優先順位としては、民生委員→高齢者福祉相談員→いきいき支援センター(地域包括支援センター)と考えている。

まず、民生委員による訪問の対象になっている方については、引き続き民生委員が見守る。対象となっていない方については、今後訪問対象となるよう、本人及び民生委員との調整を行う。民生委員の訪問を不要、拒否する方については、いきいき支援センターと協力し、公的な緩やかな見守りができるような体制を整える。

このように、地域や行政と何らかの形でつながることによって、75歳以上のひとり暮らし高齢者の孤立状態ゼロを目指すこととしている。

猪子石学区においては、民生委員からの勧奨により、75歳以上のひとり暮らし高齢者の同意者が82人となったが、未同意者も21人残った。そこで、これらの方に対する状況把握を高齢者福祉相談員が行った結果、民生委員とつながっていて今後とも民生委員の見守り対象となる方、新たに高齢者福祉相談員とつながった方、あるいは、実際には同居や隣家などに家族が住んでいるなど、日常的に親族の協力が得られている方といったように、同意書の提出までは至らなくとも、全ての方の状況が把握できた。なお、お一人の方は、住民票はあるものの家族の介護のため市外で生活しているとの情報も得られ、猪子石学区では孤立状態ゼロを達成した。

このアクションは、地域と行政が協働で取り組みながら、「“ひごろ”も“いざ”も総ぐるみ」という本事業の特徴が生かされた究極の取組みであり、地域包括ケアシステム構築に向けて、名古屋市が目指している孤立死防止ネットワークのあるべき姿といえる。

5 モデル学区の実践と他学区への拡大

(1) モデル学区の実践【猪子石学区】

今回の取組みに先立ち、25年度当初から災害対策強化の一環として各学区に対して本市の「助け合いの仕組みづくり」を働きかけた中で、猪子石学区においては自主的に要支援者に同意確認した結果、65名分の賛同が得られていた。

しかし、集まった情報の具体的な活用に至っては至っておらず、学区連協の会長（区政協力委員長）が思い悩んでいるということをお聞きしたことから、本事業の実施について打診したところ、当年度中に集めた情報を形にする道筋をつけたという強い意向もあり、ご快諾いただいた。

なお、猪子石学区の取組みが順調にいった理由は、他の学区でのちに分かることも含め、以下の4点が大きい。

- ① 区政協力委員長が積極的姿勢であったこと
- ② 65名分の情報がすでに集まっていたこと
- ③ 区政協力委員と民生委員の関係が良好であったこと
- ④ 区政協力委員と民生委員の担当エリアが同じであったこと

(参考) 猪子石学区の同意者状況（平成27年3月20日現在）

該当区分	猪子石		
	対象者	同意者	同意率
①65歳以上ひとり暮らし高齢者	190	99	52.1%
うち65歳～75歳未満	87	17	19.5%
75歳以上	103	82	79.6%
②75歳以上の高齢者のみ世帯	—	—	—
③介護保険受給者	123	48	39.0%
④障害者（身体・知的・精神）	137	35	25.5%
⑤難病患者	9	2	22.2%
小 計	459	184	40.1%
⑥手上げ(任意)	34	34	—
合 計	493	218	44.2%

(2) 他学区への拡大

平成27年1月末現在、猪子石学区を含めた9学区と事業協定を締結。本事業は、目指すべき理念こそ共通であるが、あくまで学区の実情等に応じたオーダーメイドで取り組んでいただくスタイルのため、共有や実践の手法、さらには行政の関与の濃淡なども学区ごとに様々であった。

例えば、本事業の開始前より災害対策に力を入れている先進的な学区については、行政の関与としては、名簿情報とマップづくりのノウハウ提供のみで、救援計画の策定や実践的な救援訓練は独自に展開することが可能であったが、自治会長と民生委員の担当エリアや担当人数が異なる学区については、共有方法やその範囲を調整するところから検討しなければならないなど、構想当初に想定していた範囲を超えた連携が必要となるケースも発生した。

将来的には、全学区において取り組んでいただくことを目指しており、救援計画等をふまえた救援訓練までを一通り経験した猪子石学区を始め、こうした学区ごとの事例が積み上がることにより、行政のコーディネートパターンが増え、より学区ごとの実情に応じた事業展開が可能になると考えている。

(参考) 猪子石学区を除く8学区の同意者状況(平成27年3月20日現在)

該当区分	8学区合計		
	対象者	同意者	同意率
①65歳以上ひとり暮らし高齢者	1,970	955	48.5%
うち65歳～75歳未満	758	201	26.5%
75歳以上	1,212	754	62.2%
②75歳以上の高齢者のみ世帯	859	425	49.5%
③介護保険受給者	1,175	377	32.1%
④障害者(身体・知的・精神)	1,450	296	20.4%
⑤難病患者	27	2	7.4%
小計	5,481	2,055	37.5%
⑥手上げ(任意)	39	39	—
合計	5,520	2,094	37.9%

6 今後の課題

(1) 名簿情報の更新頻度等

本事業の取組みは、本市消防関係者が「学区と行政が協働する理想的な姿」と認めているように、学区関係者の深い理解、熱情と関係行政機関との強固な連携で、当初の想定を大きく上回る事業成果を得たものと考えている。

しかしながら、個々の学区間や学区内の自治会間においては、取組み内容や理解度・熱情に温度差があるのも事実である。

こうした「横」の格差を縮小するとともに、事業開始当初の役員の交代による理解度・熱情の低下等「縦」の格差の縮小が、本事業の普及・継続における大きな課題である。

この点については、1年に1回程度、行政と学区支援者との合同の集会を設定し、要支援者の最新情報の共有とともに、本事業の意義・制度内容を再確認する。死亡や転出等により支援不要となった対象者の削除や、各支援者が日ごろの活動で追加した情報等を反映させるものである。いわゆる「名簿持ちより訓練」を毎年行い、新たな支援者への意識づけ場としようと考えている。

また、行政情報を利用した名簿の一斉更新は、全学区（名東区は19学区）に対して取り組みを促進していくことなどをふまえると、3～4年サイクルで実施するのが現実的と考える。

(2) 消防署との連携強化

すでに述べたとおり、本事業の救援計画の原案作成については、本市・消防局や名東消防署から助言をいただいた。また、名東消防署員には、学区の救援訓練への参加や、救援計画の策定に際しての地域支援者への専門的指導等、本事業の推進に大きく寄与いただいている。

今後の課題としては、「自主防災活動」における活動内容と本事業における救援活動の整理を行い、地域における「自主防災活動」の中に本事業をしっかりと位置づけるとともに、そのうえで、自主防災会を担う地域住民に対する適切な説明により、両事業の理解の促進を図る必要がある。

「自主防災活動」は、地域住民による自主的な防災活動として全国的に組織化されており、本市においても消防署の指導のもと、自治会単位で自主防災会が結成されている。しかしながら、名東区では学区単位での自主防災訓練はほとんどの学区で毎年実施されているものの、基本単位である自主防災会単位の訓練は少数にとどまっている。このため、自主防災会の主要な構成員である「組長」は、自分がどの班に属しているかの認識もない場合が多い。

本事業の救援活動は、「自主防災活動」（の一部）そのものであることは、本

市消防関係者も認めているが、地域住民にとっては、そもそも自主防災活動全体の十分な理解がないため、本事業による救援活動の地域への展開は、「自主防災活動」の認識がないまま、その一部が先行する形となっている。

本市消防関係者にとっても、自主防災会単位での防災訓練の実施等、「自主防災活動」の充実が今後の大きな課題となっている。

このため、今後の本事業の推進においても、消防署との連携を一層強化し、「自主防災活動」と本事業の救援活動の整理（例えば、安否確認・避難誘導における要支援者と一般世帯との救援の優先順位等）を行ったうえで、適切な地域住民（自主防災会）に対する説明・指導を行っていく必要がある。

（３）平常時の見守り活動のあり方

猪子石学区において、名簿情報や要支援者マップによる要支援者の見える化、救援計画や救援訓練による実際の要支援者を救援することを想定したアクションは、本事業を開始したからこそ形となった「災害対策」であり、また、民生委員と高齢者福祉相談員との連携による７５歳以上のひとり暮らし高齢者の孤立状態の解消は、本事業を開始したからこそ動いた「平常時対策」といえる。

「災害対策」については、これから取り組みを始める他の学区においても概ね踏襲でき、実践的な救援訓練を繰り返してノウハウを蓄積していくことが大切になっていくであろう。

しかしながら、「平常時対策」については、民生委員しか知らないでは災害時においても助けることはできないという考えを地域に定着させることや、全国的な課題である地域包括ケアシステムの構築も視野に入れ、地域と行政だけではなく、医療との連携を含めた検討の余地がまだまだある。

そのために、まずは猪子石学区において実践した７５歳以上のひとり暮らし高齢者の孤立状態の解消を第一歩として、それを全学区の共通アクションとすることを目指すべきと考える。

（４）障害者との顔が見える関係づくり

障害者についていえば、現状では、地域と障害者はほとんどつながっておらず、災害時の混乱においても適切な救援が可能となるための顔が見える関係にまで発展していくきっかけがつかめていない。大きな要因としては、①高齢者と異なり、民生委員の定期訪問の対象となっておらず、行政からの情報提供もないこと、②障害者またはその家族自らが平常時から担当の民生委員を知ることができない（現状は、個別具体的な相談事などが発生した場合のみ担当の民生委員についての情報を提供）ことなどが挙げられる。また、本事業の開始に伴い、同意書を提出した障害者に対しても、対象者ごとに地域との関わり合いのニーズが大きく異なることなどが予想され、平常時からのアクションに躊躇してしまうのが実情とも考えられる。

本事業は、障害者団体からも高く評価され、同時に期待も大きい。

現状打破のための特効薬こそないが、支援者側のアクションとしては、さりげない見守りと見守り通信や救援訓練などを通じて活動を知ってもらうことを地道に続けることが必要である。また、地域の行事等への受入れ体制の確立や、めいとうSOSあんしんポット等の勧奨、救援訓練への参加案内など、支援者が訪問できるきっかけづくりについて検討する必要がある。

一方、要支援者側のアクションとしては、支援者に自身のことを知ってもらうことで、同意書に訪問など希望する関わり合いを追記したり、地域の行事などに参加したりすることなどが有効と考えられる。

また、行政側のアクションとしては、障害者基幹相談支援センター等の関係機関と連携し、各学区の民生委員・児童委員協議会に対して講師派遣している障害者に関する勉強会を継続するほか、窓口での申請・相談、障害支援区分の認定調査時など障害者との対面機会をとらえて、公助から共助へシフトしていくための本事業のPRを行っていくべきと考える。

7 おわりに

本事業の実現には地域が「総ぐるみ」になることが不可欠であり、そのためには行政も「総ぐるみ」となって地域に入りこんでコーディネートしていくことが重要。

この考え方は、地域の生の声と過去の反省から出てきた真実である。

区政協力委員や自治会長からすれば、災害対策自体には昔から取り組んでおり、実際に名簿情報を集めたこともあるが、集めた名簿情報を生かして形にするのがどれだけ困難であるかを経験上知っているからこそ、また、災害対策について真剣に考えているからこそ、災対法改正によりいくら名簿情報を集める手間がなくなったといっても、本事業に取り組むことを躊躇するといった声も聞かれた。

一方、民生委員からすれば、いわゆる災害弱者に関する日常的な支援や情報把握は民生委員だけでは限界があると感じているが、これまでの個人情報等の壁等の現実により、本事業に取り組むことで民生委員にのみ負担が増え、見守る対象者が拡大するだけではないかといった不安の声も聞かれた。

ゆえに、地域が「総ぐるみ」になるためには、「個人情報の壁」よりも、過去の経緯に伴う「意識の壁」を越えることが大切である。この「意識の壁」を取り払い、「意識の融合」を地域任せにしてきたことこそが、助け合いの仕組みづくりがなかなか浸透しない大きな要因の一つであり、その壁を越える支援を行政が担う必要があると考えたのである。

また、その支援にあたっては、行政内部の総ぐるみも不可欠であり、事業を軌道に乗せていく上で、単に総務課と福祉課の連携に留まらず、地域福祉の実情をよく把握している区社会福祉協議会の賛同・協力が得られた点も非常に大きかった。

実践活動をふまえた本事業の取組みが全学区に浸透し、本事業が全市の取組みの先進的な手法と認知されるよう、今後とも「総ぐるみ」で努力邁進していきたいと考えている。

【コラム③：ある担当者の想い】

本事業の担当者の一人は、かつての職場（別の区の区役所防災担当部署）において、要支援者の母親からかかってきた一本の電話が忘れられないでいる。

その要支援者は重度の障害者で、本人とその母親の二人暮らしのことであった。その電話の内容は「最近（平成 18 年 3 月）、国が『災害時要援護者の避難支援ガイドライン』を定めたと聞くと、名古屋市ではいつからそれが実施されるのか？災害時にも、我が家の息子は私だけでは絶対に避難所へ連れていけない。支援者がいなければ、在宅のまま餓死するほかない。いつまで待ったら私たちを助けてくれるようになるのか？」と言って感極まり、電話の向こうで長い間泣かれていた。かけること言葉もない担当者は、「今すぐには無理であるが、この取組みに全力をあげていく。必ず、そのような地域の仕組みを作ります。」と返事し電話を置いた。

その後、その担当者は、所属部署をいくつか替わり、今の区役所で再び防災担当者となり、本事業に巡り合うこととなった。

区は違えども、この事業を推進することにより、あの電話の方へ少しは応えることになるのでは、との思いで事業に全力で当たっている。

◎まさに、「やればできる！」のである。