

# 災害の14剖する 世界を解する

## 災害時要支援者対策の行詰まり

登録すれば助けられると思われなかったために

一般社団法人 A D I 災害研究所 理事長 伊永 勉

知っていると  
理解しているとの違い

平成30年7月豪雨は、6月28日頃からの長雨に続いて、7月5日からの記録的な豪雨によって、西日本を中心に24の市町村で、河川のはん濫や土砂災害によって、甚大な被害を及ぼしています。今回も避難の問



30年7月豪雨倉敷市の被害

題で多くの課題を浮き彫りにしています。今回、岡山県の倉敷市を流れる、高梁川と小田川の合流点上流部で広範囲な浸水に襲われた倉敷市の真備町地区の住民1000人を対象に、山陽新聞がアンケート調査を行った結果から、災害への日常の備えの意識が、被害の大きさを左右することが分かりました。この真備町地区は、江戸時代から幾度かの河川はん濫を経験しているのですが、そのことを知っていたが何も備えはしていなかったという人が68%もあり、知らなくて備えもしていない人は16%でした。この歴史を知っていて、洪水への備えをしていた人は13%で、知らないが備えていた人は3%という結果になっています。備えをしていなかったと答えた人では、そんなに大きな洪水にはならないだろうと

か、2階に上がれば大丈夫といった人が多く、油断から来ているようだが、結局救助の手を借りなければならなくなっています。また、倉敷市は2016年から洪水ハザードマップを全校に配布しており、真備町地区の浸水想定が明確に記載されていました。今回の洪水はほぼそのハザードマップ通りに発生しており、このハザードマップを知っていた人は75%もあるのに、内容を理解していた人は24%しかないことが避難行動に影響を与えています。過去の記録もハザードマップを知っているが、理解していないという人の多さは今回に限らず、被災地でいつも聞くことです。この真備町地区では復旧後に元の場所に住みたいという人が70%もあるということですが、災害発生の際の心配を毎日気にしながら生

活するわけにはいかないでしょう。しかし、いざというときに必要となる情報は知っているだけでなく、内容を十分理解していなければ役に立たないのです。学校や職場などで時々話題にすると、駅や公共施設にはいつも貼り出しておくなど、広報活動を含めて、積極的に取り組んで欲しいと願います。

### 犠牲者ゼロを達成した地区

今回の豪雨の中でも、住民の避難が的確に行われた地域がありました。愛媛県ですが、ひじかた 肱川に氾濫の危険が迫ったことで、流域に面する大洲市三善地区には、8月7日午前前に避難勧告が発令されたことで、約60人の住民全員が避難を開始したのですが、避難所である公民館も浸水の危険があるということで、町会の

役員たちの誘導で高台の変電所まで避難することが出来た。全員が避難できた理由は、内閣府の「みんなでつくる地区防災計画」のモデル地区であったことから、地域で防災のワークショップを開き、2種類の災害・避難カードである「わたしの避難行動」と、「わたしの情報」を作成していたため、それを活かせることが出来たからということです。避難勧告が発令されたときに、三善地区の町会の役員が有線放送を使って、各家庭が作っている「わたしの情報」カードを身に着けて避難するように呼びかけました。「わたしの避難行動」カードはA3の一枚もので、三善地区の地図に「浸水想定区域」や「土砂災害特別警戒区域」などが記載されています。その中に指定避難場所を大きな赤字で強調し、さらに、具体的な避難場所や、災害時に「気にかける人」などを、町民それぞれの事情に応じて書き込めるようになっていきます。裏面には、災害発生時の川の水位や雨量の情報、土砂災害の危険度などを知るための方法が記載されています。「わたしの情報」カードは手のひらサイズの

もので、避難勧告が発令されたり、災害が発生したときに、持つて避難所に行くためのカードです。名前・性別・血液型・住所等の個人情報を入力できるようになっていて、「留意事項」には、避難時に必要な持病や服用する薬を記載しておきます。「避難時にはこのカードを持つて行く!」と強調して記されています。

### 要配慮者が真つ先に犠牲

東日本大震災では、犠牲者の約60%強が65歳以上で、障がい者の死亡率は、健常者の2倍以上になっています。熊本地震では60歳以上の死亡者が70%にもなっていて、その後の震災関連死が209人も発生しています。このように、災害時要支援者となる高齢者や障がい者は、災害で真つ先に犠牲になるということがいつも繰り返されています。「災害対策基本法」の改訂による「避難行動要支援者対策」が、内閣府のガイドラインに沿って、全国の市町村で進められています。進捗状況は芳しくありません。日常生活に第三者から支援の必要な人を「要配慮者」と呼び、病院に入院している人や老人

ホームなどの福祉施設に入所している人は、その施設が責任をもって介助や支援することになります。在宅で人の支援の必要な人を「災害時避難行動要支援者」と呼び、各市町村では、事前に本人や家族との同意の元に名簿の登録を進めています。しかし一部には「避難するときだけ手を貸せば良い」と勘違いしている人もいて、対策が進んでいません。市町村が様々な部署で保有している高齢者や障がい者等の名簿を首長の責任の元に一括管理して、その名簿の活用方法として、災害発生時や日常の予防のために、地区の町会等に公開することの同意を得る作業を進めています。また同意を得た本人を具体的にどのように支援するかを地域で決めておくための個別計画の作成を進めなければならないのですが、なかなか進まないのは、次の3点が市町村と地域に共通した問題だからではないでしょうか。

- ①登録する名簿作成への同意を得る作業に手間が掛かり過ぎていること
- ②役所が管理している名簿を消防署

はともかく、自主防災組織に開示することで、個人情報を守つてもらえるかどうかの不安があること。

- ③個別計画を作るにあたって、地域内の支援者の貼付けが難しく、高齢者が多い集落や、昼間に成人が少ない集落では支援者がいないとか、プライベートに負担が掛かるのではないかと、躊躇する人がいること。

これらの問題点は、いずれも災害時の要支援者対策が他人事ではないという実感を、住民がしっかり認識できていないことと、自主防災組織の体制の弱さ、さらには、行政内部の全ての部署と職員の協働体制の不足もあるのではないのでしょうか。災害経験の少ない地域にあつてはなおさらのこと、災害だけでなく、高齢化が進む将来の安心安全なまちづくりの基盤が共助にあることを理解してもらう試みが必要となります。

### 市町村の対応への提案

このような、災害時避難行動要支援者の登録と個別計画作成を目的とする事業を、私たちは数カ所の市町村で具体的に支援することにな

り、その活動を進めるにあたって気づいたことや提案したい内容を紹介します。この問題に限りませんが、市町村が抱えている様々な課題をクリアするには、市町村職員と校区や町会などの人たちが、学習するだけでなく自分たちで考えて、工夫できるワークショップや演習を実施することが必要です。そのためには、参考となる全国の先進事例をたくさん集めることが先決で、事例の中には、成功例だけでなく失敗例も貴重な資料になります。特に、担当する職員が共通して悩む問題への対処法が大切な資料になります。例えば、要配慮者本人の名簿登録で、対象者の90%近くの同意を得て、「避難行動要支援者」の登録を成し遂げた自治体の実例などを紹介することで、個人情報保護は難しいことではないこと、個別計画策定のための支援者の貼付けが個人の負担にならないこと等を理解してもらい、高齢化が進む時代にあつて、「明日は我が身」を合言葉に、官民連携で歩まなければならない道程を理解してもらう学習会とワークショップを展開することが出来ます。

## 市町村の課題と対応例

多くの市町村の進捗状況が芳しくないのは、次のような問題を持っているからです。

- ①市町村で多く執られる手法は、モデル地区を決めて参考例をつくることですが、根本的に地区主体で支援者を確保することの進め方が難しいことと、個人情報取扱いの体制について、住民の理解を得る説明が不十分で、平常時における名簿活用及び個別計画の作成を進めたいが、住民の理解を得る説得力に欠けている。
- ②既に作成している「災害時要支援者避難計画」の見直しをしなければならぬが、全国の先進的地雷の取集や、新しい視点での支援方法や考え方が分からない。
- ③市町村として、登録名簿は完備できたが、本人や家族の同意を得ることに非常に時間を要して進まない。また「登録したら助けてもらえる」と言えないことなどの説得材料が少ない。
- ④地域で支援者を確保するにあたって、義務ではないことを含めて、

その内容を理解してもらうのが難しい。

これらの問題を解消には次のように対処します。

## 市町村の担当職員への支援

- 災害時要支援者避難計画を強化することを目的に、まず現状の問題点を確認するため、防災だけでなく福祉等の担当者を含めて意見交換を行い、必要に応じて、避難行動要支援者対策に関わる全国の先進事例や同種の対策内容を参考とした次のようなアドバイスを行います。
- ①同意取得作業における同意の確率を上げる方策。
  - ②個人情報の保護に関する効果的な事例。
  - ③個別計画策定のために、地元住民の意識を高めるための啓発活動のあり方。
  - ④今後市町村全域での個別計画策定作業が推進できる材料等の提供。

災害時要支援者の登録に関する取り組みの歴史は古く、災害時要支援者と呼ばれていた時期から、各地で実施されていた登録制度は、なかなか進み方が遅く、住民の理解を得

ることに全国で苦労してきました。ようやく『手上げ方式』による希望者の登録ができるようになったのですが、この手上げ方式が、東日本大震災では機能せず、結局高齢者や障がい者が真つ先に犠牲になることが認識されました。このことから、災害対策基本法が改定され、「避難行動要支援者」としての名簿の作成と管理が市町村長の責任となったのですが、名簿作成に当たっての当事者の同意取得と、個人情報の保護の確約、個々の要支援者への支援者の貼り付けという個別計画策定については、住民の理解を得るための施策が進まないのが現状となっています。これらを解決するために、要支援者登録の先進事例と、同意取得の成功例等を紹介すると同時に、各市町固有の施策への支援を行わなければなりません。例えば、要支援者の登録に関しては、以下のような内容を考えていただければなりません。

- ①要介護・身体障がい認定されていても、施設入所者は除外されること。
- ②個人情報の庁内における目的外利用と、災害時要支援者に係る

個人情報・電算処理を「情報公開・個人情報保護審議会」で了承を得ること。

③要支援者情報を指定された担当者のみ閲覧可能とするため、要支援者情報を操作するコンピュータに指紋認証・暗号によるセキュリティが必要。

④消防署には共有提供をすることを承認する。

⑤浸水災害や土砂災害の危険地域に注意喚起のチラシを全戸配布。特に戸建住宅やマンションの一階の世帯は戸別訪問し、「災害要援護者登録」を求める周知を行う。

⑥要支援者名簿は、作成した防災部門にて管理し、平常時から警察署、消防署と情報共有を行う。

⑦民生委員による「ひとりぐらし高齢者等実態調査」で状況を把握。概ね5年ごとに民生委員に「ひとりぐらし高齢者実態調査」を依頼する。

⑧登録同意者には、日常の見守りとともに防犯・防災にも活用する。

⑨「要支援者名簿登録制度」を実施して、名簿の提供先候補は、所轄警察署、所轄消防署、社会福祉



高齢者のための防災グッズ手作り体験会

協議会、居住管内住民防災組織、居住管内担当民生委員として、名簿の提供先は、登録者が選択できるようにする。

⑩要援護者名簿の共有について、自治会長会議や民生委員協議会において、制度の概要及び個人情報取り扱いの説明を行い、覚書を取り交わした後、名簿を提供する。

⑪自主防災組織や民生委員に、「要支援者支援マニュアル」を配布して、マニュアルには、名簿の取り扱い、要支援者の支援（安否確認等）方法等、名簿を受け取った後に実施すべき事項や、Q&A等を掲載する。

⑫災害時の要支援者を「要配慮者」と「避難行動要支援者」の二つに分類して対策を進める。「要配慮

者」は、災害関連情報を迅速かつ的確に把握または理解することが困難な方、災害から守るために安全な場所に避難することが困難または時間を要する方等災害時において特別な援護を擁する方であり、「避難行動要支援者」は要配慮者の中でも、在宅で自力では避難行動を行うことが困難な者とする。したがって、施設や病院等に入所している要配慮者は、避難行動要支援者には含まない。

### 名簿登録の同意作業の円滑化

名簿登録の推進にあたっては、行政職員だけでは充分な人手が確保できず、時間が掛かりますが、個人情報保護を考えると、外部委託も難しくなり、社会福祉協議会への委託や、民生委員の応援等によって、対象者の90%の登録を成し遂げた実例があることから、その手法を紹介します。特に、名簿登録で要支援者とその家族がどのような心配や疑問を持つかを考え、その心配を払拭することに力を注ぎ、幾度もコミュニケーションとヒアリングを経た結果、大多数の要支援者とその家族から信頼を得たとい

う実績を残し、現在では地域で市役所よりも信頼できる窓口として、福祉行政の強化にもつながっています。

### 福祉避難所の開設と

#### 運営の課題について

避難所運営において、避けることのできない重要な対策は、要支援者である高齢者や障がい者が、中長期に渡る避難生活に耐えられないことによる「災害関連死」を防ぐことです。平成28年の熊本地震では209人もの関連死が発生し、避難所と自宅での犠牲が70%にもなっています。しかも、当初1週間における1日当たりの関連死が3%にもなることから、1日も早く安全な福祉避難所を開設することが必要になります。過去の災害における福祉避難所の事例を元に、当該地区での福祉避難所のあり方を一緒に検討してゆきます。また、福祉避難所開設に時間を要する場合に備えて、避難所内に設置する「福祉避難室」のあり方について、防疫関係、就寝環境、食事対応、介護支援、ボランティア支援、家族の対応等についての事例と参考資料を提供して、一緒に検討します。