

防災の世界を解剖する

101

令和の時代に災害犠牲者を減らそう ～連載100回を期に福祉・防災の今後を探る～

一般社団法人ADI災害研究所 理事長 伊永 勉

防災の世界を解剖すると題して毎月書かせて頂いた原稿が100回を超えました。実に8年と4ヶ月という歳月を過ぎ、令和の時代になつてからの災害とその対策を見てきました。

80年前の終戦の後に、大量に生まれたわゆる団塊の世代が後期高齢者になり、人口の20%を占めるという超高齢化時代に入ると同時に、地球の温暖化による気候変動で、

風水害の激しさが増し、東日本大震災や能登半島地震で立証された災害による高齢者の犠牲が全ての死者の80%にもなるという事態をどのように食い止めるかが大問題となっています。世界一の長寿国である日本の誇りも災害で真っ先に犠牲になる人が増えていくという現実との矛盾を感じます。高齢化が進み、要介護認

定者やフレイルという予備軍、認知症者が増え、独居高齢者も増えると云うのが令和時代の姿でもあります。防災の世界が福祉を理解していないという行政の縦割りによる不安を感じてきた身としては、福祉の分野から防災に取組むという体制で考えた結果、見直すべき課題と期待したい対策について整理してみることにしました。

災害犠牲を減らす 法制度を分析

避難行動要支援者という日常会話



高齢者等の犠牲が70%近くに

くにもなり、阪神・淡路大震災を契機に全国で進められていた自治会等による任意の要援護者名簿作りで、災害時に地域で支援できる体制造りが期待されていたのですが、その名簿に載っていない方が犠牲者となり多かつたという実態から、災害対策基本法が改定され、日常生活で家族以外の支援を必要とする人を要配慮者と称して要援護者の表現を止

くになり、阪神・淡路大震災を契機に全国で進められていた自治会等による任意の要援護者名簿作りで、災害時に地域で支援できる体制造りが期待されていたのですが、その名簿に載っていない方が犠牲者となつたのですが、この制度で災害時に犠牲者を減らす手段として、対象者の名簿を市町村で一括集計することが決りました。市町村における担当部署の目的に応じて管理する名簿の種類は多岐に渡りますが、災害では生命を守るという共通の目的では一括管理は必要ということです。

しかしながら、全国の市町村における名簿の登録人数が予想以上に膨れ上がり、数千人・数万人におよぶ対象者の名簿を前に、どのように手を付ければ良いのかと多くの市町村が悩んでいます。内閣府は名簿登録者の例を揚げ、市町村ではそれを遵守するようになり、その上で病院に入院や、福祉施設等に入所してゐる人を除き、在宅の要配慮者で災害時に自力歩行や家族の支援がもらえない人を避難行動要支援者と分類することとなつたのですが、この制度で災害時の犠牲者を減らす手段として、対象者の名簿を市町村で一括集計することが決りました。市町村における担当部署の目的に応じて管理する名簿の種類は多岐に渡りますが、災害では生命を守るという共通の目的では一括管理は必要ということです。

しかしながら、全国の市町村における名簿の登録人数が予想以上に膨れ上がり、数千人・数万人におよぶ対象者の名簿を前に、どのように手を付ければ良いのかと多くの市町村が悩んでいます。内閣府は名簿登録者の例を揚げ、市町村ではそれを遵守するようになり、その上で病院に入院や、福祉施設等に入所してゐる人を除き、在宅の要配慮者で災害時に自力歩行や家族の支援がもらえない人を避難行動要支援者と分類することとなつたのですが、この制度で災害時の犠牲者を減らす手段として、対象者の名簿を市町村で一括集計することが決りました。市町村における担当部署の目的に応じて管理する名簿の種類は多岐に渡りますが、災害では生命を守るという共通の目的では一括管理は必要ということです。

しかしながら、全国の市町村における名簿の登録人数が予想以上に膨れ上がり、数千人・数万人におよぶ対象者の名簿を前に、どのように手を付ければ良いのかと多くの市町村が悩んでいます。内閣府は名簿登録者の例を揚げ、市町村ではそれを遵守するようになり、その上で病院に入院や、福祉施設等に入所してゐる人を除き、在宅の要配慮者で災害時に自力歩行や家族の支援がもらえない人を避難行動要支援者と分類することとなつたのですが、この制度で災害時の犠牲者を減らす手段として、対象者の名簿を市町村で一括集計することが決りました。市町村における担当部署の目的に応じて管理する名簿の種類は多岐に渡りますが、災害では生命を守るという共通の目的では一括管理は必要ということです。

しかしながら、全国の市町村における名簿の登録人数が予想以上に膨れ上がり、数千人・数万人におよぶ対象者の名簿を前に、どのように手を付ければ良いのかと多くの市町村が悩んでいます。内閣府は名簿登録者の例を揚げ、市町村ではそれを遵守するようになり、その上で病院に入院や、福祉施設等に入所してゐる人を除き、在宅の要配慮者で災害時に自力歩行や家族の支援がもらえない人を避難行動要支援者と分類することとなつたのですが、この制度で災害時の犠牲者を減らす手段として、対象者の名簿を市町村で一括集計することが決りました。市町村における担当部署の目的に応じて管理する名簿の種類は多岐に渡りますが、災害では生命を守るという共通の目的では一括管理は必要ということです。

人、身体障害者手帳1級～3級で下肢が不自由な人、知的障害者（療育手帳A判定）、精神障害者保健福祉手帳1級の人、医療機器（人工呼吸器等）の電源喪失等が命に関わる人、その他市町村長が特に必要があると認める状態にある人で、施設入所・長期入院の人を除くとする例が多くの、一時は乳幼児や妊娠婦、外国人も対象としていました。実際に市町村としては、この様な要介護認定や障害者手帳の等級を登録者の選定基準にするしか決めようがないのが問題であり、このような人々は要配慮者であり、個々の状態を把握するところが困難で、独居高齢者であっても隣に家族が住んでいる場合もあり、同居人がいてもお互いに要配慮者である場合や、要介護者であつても最低限の避難歩行ができる人もあります。役所では把握できません。従つて要配慮者ではあつても避難行動を支援する整理は、名簿提供を受けた自治会や者にはならない高齢者等は相当数いると考えられるのですが、その判別整理は、名簿提供を受けた自治会や民主委員会によらないと整理できな

いのが現実なのです。また、災害時に家族以外の支援を求めるという法制度の実効性を考えると、要介護認定3以上の人には、自力歩行が困難・日常生活全般に介護を必要・認知症発症も多く、徘徊や妄想などの問題行動を起こす人たちであり、障害者1級は心臓の機能の障害で日常生活が極度に制限され、3級では家庭内での日常生活も制限されるという人たちなので、家族でさえ介助するに至らなければ、施設に入所・入院を図ることが考えられる対象者ではないでしょうか。これらの人たちを地域の自主防災組織に属する住民で支援するということ自体、計画としては理想的な地域共助の姿ではある

りますが、現実にはとんでもないこ
とではないでしようか、一般市民に
とつて身内や知人に要介護認定者や
障害者がいない限り、どのように接
したら良いのかや注意事項を知りま
せん。いざという時に躊躇していた
ら災害時の支援者にはなれません。
行政としては要支援者本人が同意す
れば、名簿を事前に地域で支援者に
提供することにしていますが、地域
住民の多くが、支援者になることを
尻込みし、名簿を返却するというト
ラブルが沢山出ています。支援者を
決められないということで、最近は
地域の集団支援で良いと内閣府が妥
協していますが、それでも自主防災
組織そのものが設立されていない地
域も多く、この計画が宙に浮いてい
るのが現実ではないでしようか。



内閣府はガイドラインを年々修正

個別避難計画の作成 これでは進まない

平成26年から始まつた避難行動動員支援者対策で、名簿の事前提供先は決つたものの、具体的に名簿の提供が進まない場面が多く、要支援者自分が自主防災組織等への提供に同意身が

書ききれない等の不満や疑問と、見直しの要請が相次ぎ、内閣府はガイドラインを年々修正してきました。そもそも個別避難計画の目的や使い方が周知されていません。個別避難計画は要支援者の避難時の支援内容を書いたもので、助けてもらう計画ではないという根本的な目的を周知

できていなことが問題で、一昨年の豪雨災害ではある地域で要支援者から地元の自主防災組織に電話が掛かり、待っていたのに誰も来てくれないというクレームがあつたとのことでした。そもそも個別避難計画を作ることになつたのは、避難行動要支援者対策の実施で、市町村が対象者の名簿の一括はスムーズに進んだのに、事前提供の段階で支援関係者となる警察や消防はともかく、民生委員や社会福祉協議会、福祉事業者、特に自主防災組織が状況を理解できず、積極的に参加してくれないという状況にあつたからではないでしょうか。個別避難計画の内容についても、通常市町村の防災部署が担当しているので、福祉的サービスの内容が把握できないことと、要支援者との接触機会を持たないこともあります。自主防災組織等に作成を指導するための基礎知識も欠如しており、福祉部署との連携協働を提倡されても、予算のからみもあつたのか有耶無耶な状態で自主防災組織に委ねてしたり、比較的上手くいったように見えたのは、政府から地方交付税や補助金の支給が決まり、民生委員や

ケアマネ等の福祉事業所に作成を委託することが可能となつたぐらいのことですが、委託も思うほどには進まず、福祉事業所にとつては人的負担もあつて収益性のある事業というほどでもないことが分かつてきましたようです。また、個別避難計画の作成に関わる支援関係者は確保できても、災害時の支援実施者となる近隣住民の確保という最終的な目的を達成することが、計画の作成を進めるに従つて困難になり、市町村の防災部署では手に負えない事態になつているのです。

福祉部署でさえ手こげる作成

当初から福祉部署が個別避難計画の作成を担当している市町村の場合が把握できないことと、要支援者との接觸機会を持たないこともあります。自主防災組織等に作成を指導するための基礎知識も欠如しており、アマネ等に作成協力を得ようとしているが現状で、協力を得られればでも、定員が不足しており日常から担当する要配慮者数が多く、計画作成に関わる人数も時間の確保も難しくなります。もっとも、最近は支援実施者が個人に特定できないという現状が認識され、地域の集団支援体制を進める動きが活発になつて来まし

ますが、福祉部署の職務は多岐に渡つており、職員は常に不足しているため兼任業務が多く、個別避難計画の作成に集中できないことや、名簿の登録確認・更新さえ手が付けられないという小規模町村では、年ごとに人事異動しなければ業務が滞るといったジレンマもあり、個別避難計画の作成どころか、避難行動要支援者対策そのものにさえ手が付けられないという場面もあります。中央政府は当然ながら都道府県でも、この事態で困惑している町村への人的・資金の援助を考えるべきと思われます。福祉部署のもうひとつ悩みは、実際の支援実施者になつて欲しい地域の住民への周知と理解を得る作業が難しいことです。日常で自主防災組織等と接する機会が少ない福祉部署では、個別避難計画を要支援者と家族に自分たちで作成することは進められても、実際の支援実施者を決めるることは難しいので、空欄を残してた計画書になつてしまふことが多くなります。もっとも、最近は支援実施者が個人に特定できないという現状が認識され、地域の集団支援体制を進めなければならず、場合によつて



組織を動かすのは人材

は、近隣市町村による包括的連携体制での取組みも必要ではないでしょうか。

福祉事業所と福祉避難所

避難行動要支援者対策が、災害時の高齢者等の犠牲を減らすことを目的にしているということは、避難所という存在が大きな問題となっています。ただ、高齢者や障害者の中には、一般避難所ではプライバシー保護や衛生環境への不安から行きたくない人もおり、また避難したくても行けない人もいます。一般避難所でこのような要支援者である人たちの受入れについては、避難所内に福祉避難スペースの設置によって、一般避難者と分離したプライバシーの保護と安全の確保が必要であり、一般避難所での滞在に無理がある場合に移送される2次避難所となる福祉避難所の開設が、個別避難計画の最終的避難場所として認識されることになります。この福祉避難所に関して重大な問題があり、要支援者が安心して過ごせる避難場所として、老人ホーム等の入所施設に開設することが当然のように考えられています



福祉サービスができる受入れの整備が必要

が、これは防災部署としての考え方であり、福祉の視点から考えると、受け入れる福祉施設の負担を想定していることが問題となっています。本来の老人ホーム等の空きベッドや個室は、緊急入所者やショートステイ利用者のために用意しておらず、介護保険が適用されない可能性のある避難者の受入は施設にとっての損失になる可能性があります。また、施設が被災した場合は受入れが出来ないことになり、施設のBCPを遵守した対応を考えなければならず、もうひとつの義務化になってしまいます。もうひとつの義務化になってしまふことになり、施設のBCPを遵守した対応を考えなければならず、もうひとつの義務化になってしまふことになります。このBCPを元に施設が分かつてきました。地震や大雨で施設が被災した場合、施設設備の一部が使えない、職員が出勤できない、停電・断水等ライフラインが停止す

ればなりません。このため、防災部署では見落とす可能性があります。内閣府ではこのような事態を踏まえて、福祉避難所を公共施設への開設や宿泊施設の借上げによる方法を推奨していますが、現場の市町村の多くがどうしても福祉施設への開設を主として進めており、政府の指針が施設のバリアフリ化、相談員の配置といった福祉サービスができる受入れの整備が必要としていること

とも、福祉施設への開設という安易な判断をしてしまうようになります。ところで福祉の分野から、この福祉避難所問題を考えると、違った方向性が見えてきます。福祉施設には未策定だと介護保険報酬が減算されるBCPという災害時に業務を継続するための計画を作成する義務があります。このBCPを元に施設として福祉避難所を開設する判断は、施設に相当以上の負担を強いることがあります。このBCPを元に施設が分かつてきました。地震や大雨で施設が被災した場合、施設設備の一部が使えない、職員が出勤できない、停電・断水等ライフラインが停止す

避難訓練による市民への周知

地域の高齢者や障害者だけでなく乳幼児や妊娠婦等が災害の犠牲にならないための行動賀地域共助となります。その共助を強くするには、要支援者が地域の避難訓練に参加することであり、訓練を通じてお互いのコミュニケーションを高め、必要な支援を共有し、要支援者は地域の持つ能力を理解することができます。要支援者が参加するには安全対策等手が掛かりますが、明日は我が身を考えることで、老後の身の守り方も学ぶことが出来ると考えて、率先して訓練の実施を勧めて欲しいもので