

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A D I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ヵ月という歳月を過ぎ、令和の時代になった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、大量に生まれたい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突入すると同時に、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う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言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てきた結果、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なりました。

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では馴染みにくい表現によって、かつての災害時要援護者を示すようになったのが平成26年からでした。東日本大震災での数万人におよぶ犠牲者の中で、高齢者等の犠牲が70%近



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人の方が犠牲者として多かったという実態から、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

めるようになり、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ったのですが、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まりました。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が。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

して、例えば要介護認定3～5の人、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、一時は乳幼児や妊産婦、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ことが困難で、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、要介護者であっても最低限の避難歩行ができる人もあり、そのような個々の特性や実態は役所では把握できません。従って要配慮者ではあっても避難行動要支援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生委員等によらないと整理できな



計画が宙に浮いているのが現実

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々なので、家族でさえ介助するには大変な労力が必要なのが予想され、可能なら適切な施設に入所・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。これらの人々を地域の自主防災組織に属する住民で支援すること自体、計画としては理想的な地域共助の姿ではあ

りますが、現実にはとんでもないことではないでしょうか、一般市民にとっ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なっていますが、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、最近で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ょうか。

これでは進まない

個別避難計画の作成

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

をしないことや、受け取る側の自主防災組織等が受け取らない等が起っています。法の施行から7年間の災害現場での要支援者への支援実績に顕著な事例も出てこないこともあって、令和3年内閣府は個別避難計画の作成という手を打ってきました。作成する様式を決めて、具体的に記載内容を示したのですが、市町村に提示した結果、内容が難しい・記載内容が多過ぎる・要支援者本人には書ききれない等の不満や疑問と、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



内閣府はガイドラインを年々修正

できていないことが問題で、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ったとのことでした。そもそも個別避難計画を作るようになったのは、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っ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すが、福祉の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って、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唱されても、予算のからみもあったのか有耶無耶な状態で自主防災組織に委ねていたり、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ったぐらいのことですが、委託も思うほどには進まず、福祉事業所にとっては人的負担もあって収益性のある事業というほどでもないことが分かってきたようです。また、個別避難計画の作成に関われ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って困難になり、市町村の防災部署では手に負えない事態になっているのです。

福祉部署でさえ手ごずる作成

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は比較的進捗状況は良いようですが、日常で要支援者の見守りや相談を受けている民生委員や相談員、ケアマネ等に作成協力を得ようとしても、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いのが現状で、協力を得られればできる作業が進まないという悩みがあります。また市町村の規模によりま

すが、福祉部署の職務は多岐に渡っており、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の悩みは、実際の支援実施者になっ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ことは難しいので、空欄を残した計画書になってしまうことが多くなります。もともと、最近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って来まし

たが、いずれにしても要支援者の具体的な支援活動に関われるのは地域住民であり、その土台は自主防災組織であることは間違いなく、その窓口となるのは市町村の防災部署である限り、福祉と防災の連携・協働作業は必須でなければなりません。令和3年に政府が自治体に対して、防災と福祉等の連携を具体化するために、重層的支援体制の整備を進め、ある市では重層的支援対策課という部署を新設する例もありましたが、上手く行っていないようで、やはり組織を動かすのは人材なのだという反省の声も聞かれました。それでも要支援者が災害で犠牲にならないための施策は福祉部署の責任において進めなければならず、場合によって



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り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つてきます。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あり、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となります。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ないことが問題となつていきます。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ィ利用者のために用意しており、介護保険が適用されない可能性のある避難者の受入れ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いる浸水や土砂災害想定地区に所在する施設の避難確保計画を含めて、施設の対応を基本にしての計画でなけ

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高く、福祉部署が直接関わらないと、福祉避難所の開設が進まない可能性があります。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ー化、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思えます。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分かってきました。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、職員が出動できない、停電・断水等ライフラインが停止す

る等により、施設本来の業務の中止や縮小しなければならぬ場合、利用者の安全確保も大変なときに、福祉避難所の開設が出来るはずがありません。現実には能登半島地震等でも予定通り福祉避難所を開設できた福祉施設はごくわずかだったため、石川県では被災地域から離れた地域に、公共施設を2次避難所として開設し、障害者等の受入れを行いました。

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産婦等が災害の犠牲にならないための行動要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出来ます。要支援者が参加するには安全対策等手が掛かりますが、明日は我が身と考えることで、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す。