

防災の世界解剖

39

将来災害の犠牲者を減らせるのか ～避難行動要支援者対策が進まない訳～

一般社団法人 A D I 災害研究所 理事長 伊永 勉

平成25年に災害対策基本法の改定によって、新たに作られた「避難行動要支援者対策」について、A D I

災害研究所では、「ふくし防災」をモットーにして、4年前から西日本の府県市町村における対策推進に関わってきました。今年度も4府県40市区町において啓発活動を進めていますが、ある県で21市町を5地区に分けて、「避難行動要支援者個別計画策定の進め方」の研修会を開催することになり、各市町の防災・福祉担当職員と、社会福祉協議会・民生委員・ケアマネージャー・福祉相談員・自主防災組織等、日常で要配慮者に接触機会の多い方たちが集まりました。2時間の講話の目的は、コーディネーターとしてどう関わるかと、地域での支援者づくりの手順を理解してもらうことです。

参加者は約700人でしたが、最初に驚いたのは、「避難行動要支援者対策」に関わっていると答えた参加者が10%もいないことでした。ところが、県内市町を対象にした事前調査で、名簿の提供同意と個別計画策定が100%という回答が5市町あり、実態との食い違いが参加者の

応答で分かりました。そもそも、市町村が保有している様々な要配慮者名簿から、要支援者を抽出して名簿を一括し、その名簿を災害に備えて、支援者に提供することに同意を得て、個別に避難計画を作るという一連の業務を、市町村の内部で済ませてしまっているのではないかという疑問が湧いてきました。ここで改めて、災害時に真っ先に犠牲になる高齢者や障がい者を守り、災害後の関連死を少なくするために、各地で

の実態を掘り起こし、課題を整理していきます。

課題1 高齢化で災害の犠牲者が増え続ける

令和の時代になって、年々出生者数が減少し、高齢者が増えるばかりです。現在凡そ3人に1人が65歳以上となり、その42%ぐらいが75歳以上ということですが、平成23年の東日本大震災ではすべての死者の内65歳以上の方が70%を占め、障がい者の死亡率が一般の死亡者の2倍を超えるなど、要配慮者が真っ先に犠牲になるという現実から、平成25年の災害対策基本法の改定に繋がり、避難行動要支援者対策が制定されたのですが、20年後には、高齢者の過半数が75歳以上になり、高齢者の約

40%が独居生活になると推測されていることから、大型化して増え続ける災害での要配慮者の犠牲を、防ぐかは大きな問題となっているのです。しかも、福祉施設や保育園などの不足もあって、在宅での要配慮者を、家族だけで見守る環境が整わ



東日本大震災仙台市荒浜海岸を襲う津波

ない限り、見過ごされる犠牲者の発生が危惧されます。これらの解決手段が「避難行動要支援者個別計画」の策定なのですが、その計画の進捗状況が遅々として進まないことは、大問題ではないでしょうか。

課題2 市町村の対応に境界

避難行動要支援者対策を推進する自治体を調べると、担当部署が防災か福祉かのどちらなのかが決っていない市町村が見られます。災害対策基本法では日常の要配慮者の内、入院や入所者を除く、在宅で家族や親族等では災害時に安全確保に不安がある人を「避難行動要支援者」として、首長が一括して名簿を作るとしていますが、このような対象者の名簿は、幼児、妊婦、外国人といった対象者は別として、ほとんどを福祉部署が管理しています。しかし、災害時には避難所の開設運営については防災部署の業務となっていることから、運用は防災部署が担当しています。いずれにしても、防災と福祉が手を組んで1つの業務とするべきではないでしょうか。今回の研修に参加したある市では、福祉部署の

係長が防災部署に出向して、この問題に取り組むことになったと報告を受けました。この様な具体的な連携こそが基本ではないでしょうか。市町村における取組みを検討する前に、もつと考えるべき問題があるのではないのでしょうか。災害で市民の犠牲者を減らすことが自治体の使命なのですが、実際には公助で生命を救うには限界があります。消防・警察・自衛隊・海保等以外に、救出救助活動ができる専門部隊がありません。市町村職員には一部の例外を除き対応できない業務です。そこから、公的に集約した要支援者名簿を、外部に提供して支援者になって欲しいということになるのでしょうか、そもそも災害対策基本法に、避難行動要支援者対策という項目が追加されたもう一つの要因は、東日本大震災で、死亡者を調べると、自治会や自主防災会が任意に作っていた手上げ方式の要援護者名簿に載っていた人よりも、名簿に載っていないかた高齢者などの死亡が70%を超えていたことで、災害時に支援を必要とする人たちの名簿は市町村が作らなければならないことになったのですが、

公助には限界があり、市民の生命の保護と安全確保は市民の共助に託さなければならぬということ、国も自治体も認めているということ、この避難行動要支援者対策の法の中味ではないでしょうか。

課題3 市町村で異なる対象者の選択

各市町村では、日常生活で配慮を必要とする対象者は、高齢者や障がい者、幼児、妊婦、外国人等各々の担当部署で名簿を管理しており、避難行動要支援者として、市町村長は、入院や入所者を除く、在宅で家族や親族等以外の人の支援を必要とする人を抽出するというのですが、この選択が隣接する市町村でも異なるという状況が見えます。特に高齢者のみを対象とする場合が多く、事前提供の同意取得も個別計画策定も、職員の負担と時間を考えると、全ての要配慮者まで手が回らないということなのでしょう。市町村の人口規模等によって違うでしょうが、防災課か福祉課の担当部署の違いを含めて、安易な名簿作成を進めるのはい

かなものだろうか。熱心な市町では要介護認定レベルや療育手帳による分別もできており、幼児や妊婦さらには外国人も含めている市町もあることから、この対象者の選択を明確にしておかないと、同意取得や個別計画策定も、正確なものにはならないことを、もつと真剣に考えて欲しい。ただ、一度には無理なので順番に進めていくという方向性があるのなら、計画年度を決めて、市民に進捗状況を公開して欲しいと思います。

課題4 郵送で済ませる手続きで良いのだろうか

過去、100近い市町村の避難行動要支援者対策の推進に関わってきましたが、常に議論になるのが、名簿を支援関係者に事前提供することの同意者が増えないこと、そのため個別計画策定者数も伸びないという問題です。多くの市町村は、まず郵送により、あなたを災害時の要支援者として登録していることを説明し、その登録名簿を支援関係者に事前に提供しても良いかの同意確認を

行うのですが、郵便による市民の応答には限界があります。市町村では日常の要配慮者から抽出する避難行動要支援者の人数は、凡そ20〜30%ほどだと思います。従って郵送は簡単に便利なのですが、そもそも役所から届く郵便物は、茶封筒で興味を引くものではないので、目の不自由な人や独居高齢者など、中身を十分理解できずに返信が滞る場合や、中身を理解せずに返信する人も出てきます。ある市では1161人に送った郵便で、回答者は59人という結果になりました。同意者の少ないことはもちろんながら、未回答者が多いということは、無視できない問題です。この様な中で、手早く同意者を増やそうということから、郵便封筒に名簿提供の同意確認用紙と、個別計画策定用紙を同封し、同意の承認と家族だけで個別計画を記入して返信するように求める例が見られます。ある県では、30市町村の内8市町が同意率と個別計画策定率100%となっており、このような郵送方法だと分りました。市町村の職員不足や時間がないという理由も分かりますが、個別計画を本人と家

族が書いて郵送するという方法では、地域との共助体制に至っていない様子が伺えます。郵送での返信率が低いという悩みを解消した例があります。ピンクの封筒を対象者に送ったのです。普段見たこともないピンクの封筒が、役所から届いたことで、気になって開封する人が増え、中身を問合せる電話がかかってくることから、社会福祉協議会や民生委員が家庭訪問して説明することで理解者が増えて、名簿の事前提供の同意率が62%に増えたという事例があるのです。

課題5 コーディネーター作りが進まない

何度も触れたように、市町村の担当部署だけでは、要支援に名簿提供の同意を得ることも個別計画を作ることも無理だということです。そのため、内閣府では市町村でコーディネーターを編成するようにと指示を出しているのですが、この仕組みが多くの市町村の当事者に理解されていません。先ほどのピンクの封筒のように、問い合わせに対して、



福岡県西方地震の避難所内の救護所

社会福祉協議会や民生委員が訪問して説明すると、理解者が増えるというように、コーディネーターというのは、この支援制度を要支援者本人と家族に理解してもらおうことと、もう1つ大切なことは、災害時に実際に支援できる地域の住民に説明し、お互いのマッチングを進めるという役割です。コーディネーター役に適していると思われるのは、社会福祉協議会、民生・児童委員、ケアマネージャー、福祉相談員、CAW（コミュニティ・ソーシャル・ワーカー）等のように、日常で見守り活動で要配慮者と接している職種の方です。しかし、彼らは行政と委託や

契約は結んでいても民間です。強制的な業務として命ずることはできないことと、定数に満たない人材不足や、彼ら自身の高齢化などで取り組み状況は良くありません。解決方法として、市町村から補助金を出している例や、臨時雇用予算を計上して、人材を確保している例もありますが、いちばんの問題は、彼らは日常の見守りの延長上で、対象となる要支援者に、個別計画の策定を進めることは難しくないのですが、名簿の事前提供の同意を得ることは、難しい作業となっています。特に障がい者のいる家庭では、地域の人に知られたくない気持ちが強くと、無理をしても家族で頑張りたいたいという回答が多くあります。認知症になった親や、知的・発達・精神障がいについても知って欲しくないという思いは分ります。自治会や自主防災組織では、このようなハンディキャップのある人達に、どのように接したら良いか分らず、遠巻きに避けて通るといふ人達が多く、かまわないで欲しいという保護者の声も少なくはありません。コーディネーターは、このような不安感を少なくして、他

人の支援を受けるべきことを理解してもらおうという大きな使命を持たねばならないのです。

課題6 自治会自主防災組織の気構え

避難行動支援者対策の根幹は、災害時に避難等の支援を求める要支援者のための個別計画策定ができるかどうかにあります。東日本大震災の反省から、制定されたこの制度による登録名簿の事前提供と個別計画策定が遅々として進まない最大の理由は、誰がその事業を進めるかです。政府の指針では、名簿の提供先は、災害時に支援関係者になって欲しい、コーディネーターに追加して、消防・警察という行政機関と、信頼できる自主防災組織等を挙げていますが、支援関係者として現実に彼らがどれぐらい関与しているかは大いに疑問です。福祉事業者が先頭に立って、日常の福祉活動の延長上で、この避難行動要支援者制度の必要性を推進すれば、要支援者本人も家族も、より具体的にその効果を理解できるでしょうが、最も支援者として

期待したい自治会や自主防災組織が、どれぐらい積極的に関わってくれるかに、この制度の成否がかかっています。ある自治会で、避難訓練に要支援者に参加してもらったことを決め、民生委員と一緒に3回も説得のための家庭訪問をして、半年後に訓練を実施しました。その訓練に参加した重度障がい者の方から「この町に住んで良かった」という手紙が届いたということで、地域における高齢者や障がい者を含むコミュニティ

ケーションが深まったという報告がありました。令和元年の台風19号による避難に関わる調査で、個別計画策定に係る関係者をアンケート調査した結果、自治会・自主防災会が関わっている内容は、避難する時の支援が90%で、個別計画策定には40%強しか関わっていませんでした。もっとも、個別計画の策定には社会福祉協議会も民生委員もケアマネのいずれも50%未満しか関わっていないという結果でしたが、この個別計



30年7月豪雨の避難所(倉敷市)

画の目的は、災害時に1人では安全確保も避難行動も不由になり、家族の介助も間に合わないことになる要支援者を、誰が支援するかを決めなければならぬことです。それには、コミュニティの中で共存する住民組織、すなわち自治会や自主防災会しかありません。名簿の事前提供に同意する要支援者が増えないという事実は、時間をかけて理解を深めるしかないですが、人数の多さに限らず、災害時に支援する人を決めるのは、本人ではなく地域でなけ

ればなりません。地域住民が危惧するのは、支援すると約束したら、できないとは言えず、責任や義務が生じないかという不安ですが、まず自分の安全を確保してから支援に回るといふ理解をってもらうこと、1人の要支援者に支援する人を複数にすることで、負担を減らせることを知ってもらうことです。支援内容も何もかもするのではなく、警報や役所からの避難情報等を知らせる、怪我をしていないかなど安否の確認、避難する時に付き添う、避難所で援助する、在宅の要支援者に物資を運ぶ等、その時にできることをすれば良いという、誰でもできることだと知ってもらうことです。なお、日本の自治会では個々に役割を決めていますが、その人が留守の時や被災を受けることを考えて、複数で役を決めることが望まれます。また、役を担った人は自分だけでなく家族や知人を含めて、補うようにチームを作るようにお願いしたいです。この避難行動要支援者問題を解決するには、まだまだ問題が多いことから、今後も追及していきたいと考えています。