

# 防災の世界を解剖する

49

## 進まない市町村の要配慮者支援対策 〈望まれる行政と民間の連携〉

一般社団法人 A D I 災害研究所 理事長 伊永 勉

月刊公論の連載が5年目を迎えました。この間に九州北部豪雨、平成

29年台風21号、平成30年7月豪雨、令和元年台風19号、令和2年球磨川豪雨といった大規模な災害が続いており、今年も防災気象情報の見直しによって、災害対策基本法の避難情報



こと、警戒レベルに順じて、避難勧告が避難指示に一本化されたことや、「キキクル」という洪水や土砂災害の危険度が、誰でもスマホで見ることができるといったサービスも始まり、線状降水帯の発生予想も発表されるようになりました。今年7月に静

岡県熱海市における土石流の発生は、土地の開発による盛土の崩落という人災の疑いもあるようですが、この災害によって短時間の集中豪雨だけでなく、梅雨の長雨による土砂

災害の恐さを世間に知らせることになりました。ある自衛隊OBの方から、危機管理力とは、危機に対する想像力と、そのための準備であり、危機自体への初動の立ち上がり体制



平成30年7月豪雨

と、関係機関全てによるワンチーム意識に掛っており、これらの組織力を活かせるのは、訓練による具体的な理解を共有することにあるという話を聴きました。危機意識というのは、行政だけのものではなく、国民ひとりひとりが災害を予測できるよ

うになることで、そうでなければ犠牲者は減らないということではないでしょうか。



令和2年球磨川豪雨

### 熱海市の土石流から学ぶ

さて、今年7月3日に発生した熱海市の土石流において、熱海市が発令した避難情報は適切だったのかという声も、各方面から聞こえてきます。多くの犠牲者を出したこの土石流災害の経緯を振り返って見ると、1週間ほど続いていた梅雨による雨が、7月1日になっても断続的に降り続けていたことで、7月2日の午前10時に、熱海市は大雨警報の警戒レベル3として、「高齢者等避難」を発令して避難所を開設し、自主避難を含む要配慮者の避難の受入を開始していました。その後正午ごろに、気象庁と静岡県が警戒レベル4相当の「土砂災害警戒情報」を発表したのですが、同時に今後は雨が弱まるという発表もあったために、熱海市は「避難指示」の発令をしませ



熱海市の土石流

んでした。翌日3日の午前10時20分に熱海市伊豆山地区で土石流が発生し、午前11時5分に、熱海市は警戒レベル5の「緊急安全確保」を発令することになったのですが、土石災害警戒情報の発表時点で、なぜ避難指示の発令が出来なかったのかというところが問題視されています。今年5月に改定された災害対策基本法では、従来の避難勧告が避難指示に1本化されており、土石災害警戒情報が発表されたら、そのまま避難指示が発令となるのかどうかを、市では理解できていなかったのではないのでしょうか。避難に関する情報は、空振りを恐れず、早め早めに発令する

べきものであり、気象庁も数年前に降雨量による予測から指数に変更したことで、土石災害や洪水予報の空振りが35%以上少なくなっており、防災気象情報の精度は確実に上がっていることから、市町村に求められるのは素早い情報提供ということになります。この熱海市の土石流災害で気付かされた要点は、警戒レベル4で、今まで土石災害警戒地域に出していた「避難勧告」が、5月から「避難指示」を発令することになったことで躊躇しないことと、大雨による災害に「長雨」と「集中豪雨」があることです。例えば、今年の熱海市の場合は、4日間に432ミリの長雨で土石流が発生し、昨年の球磨川のはん濫では、半日に550ミリという集中豪雨で河川がはん濫しており、5年前の九州北部豪雨の場合、1日に1200ミリの雨で土石災害と河川はん濫が起っています。線状降水帯の予測もできるようになり、どちらかというところ、短時間に集中するゲリラ豪雨型の災害に注目が集まっています。弱く、弱い雨でも何日も続く土石流災害が起ることという現象に、危機意識を高める必要

があります。今年7月から気象庁の「キキクル」という情報提供が、誰でもスマホで見られるようになり、浸水・洪水・土石災害の危険性を、黄・赤・紫・黒という色の順番で識別できるようにになりました。これを上手く使うことで、市町村から避難情報が発令されるのを待たずに、自主的な避難行動がとれるようになったのです。

### なぜ、進まない要配慮者支援

平成25年の災害対策基本法の改定で、今まで大規模災害で真っ先に犠牲になっていた高齢者や障がい者を救うために制定された「避難行動要支援者対策」が、7年経っても遅々として進んでいません。令和2年12月に消防庁が、全国1741市町村を対象にした「避難行動要支援者の登録」と「個別計画策定」の調査報告を発表しました。その結果によると、市町村における対象となる要配慮者の名簿の登録済みが99%を超えており、名簿を提供する支援関係者の候補である、民生・児童委員、社会福祉協議会、包括支援センター、アマネージャー、自主防災組織等を

決めている市町村は88%ということ、市町村としての名簿作成と、名簿の事前提供先は、ほぼ全国に行きわたっているようですが、実際に名簿を提供しても良いという、要配慮者と家族による同意率は42%に留まり、個別計画の策定に至っては、策定済み市町村は10%にも満たず、一部策定済みが57%、未策定が33%という実態が分かりました。従来の地域で手上げ方式が主であった要配慮者対策では、高齢者など要配慮者の犠牲を止められないことから、災害対策基本法が改定され、避難行動要支援者対策が制度化されているのに、このように全国的に対策の進捗状況が芳しくありません。登録名簿を、災害時の支援関係者に事前提供しておくことの同意率を上げないと、個別計画策定も進まないということから、今年3月に、消防庁は市町村に「名簿提供を拒否しなければ、提供を同意している」と見なす」という内容の条例を市町村が制定することを推進する指針を発しました。高齢化が進む現状から、政府にとつての焦りを感じます。ある市町村の条例では、〇〇市避難行動要支援者名

簿情報の提供に関する条例（抄）として、「…名簿情報を提供することについて、本人の同意を得ることを要しない。ただし、提供拒否を申し出たときは、提供することができない」といった内容になっています。この奥の手のような手段をとらなければ進まない「避難行動要支援者対策」は、いったいどこに問題があるのでしょうか。過去4年に渡って多くの市町村の要支援者対策業務に関わってきたことから、私が考える問題を分析してみます。

### 避難行動要支援者対策の問題点

まず、市町村における問題として、次のようなポイントに気づきます。

#### ①名簿登録対象者の選び方の問題

市町村によっては、独居高齢者、肢体不自由者など分かりやすく、地域で知られている人や、登録を希望する人を登録対象として、知的障がい者、精神障がい者、発達障がい者、病弱者等を除いている例があり、本来に支援を必要とする人たちのか疑わしくなります。自分から登録を希望される場合でも、自力で歩けるとか、家族が同居しているといった、

他人の支援を求めなくても避難行動がとれる人も申請しているケースがあり、登録の意味を十分に理解されていないことがわかります。

#### ②市町村における担当部局の問題

市町村では、要支援者対策を福祉部局の業務としている場合が多く、防災部局が担当している場合が少なく、要するに福祉と防災の協働作業で展開している例が少なく、福祉部局関係の民生・児童委員、社会福祉協議会、福祉専門職等の負担が多くなり、防災部局が関わっている自主防災組織等とのコミュニケーションが上手く図れない状況があります。

これらの解決手段として、先に紹介した「拒否しなければ同意と見なす」という条例化の推進もあります。が、もう1つ各地で進んでいるのが、市町村による外部委託です。名簿を支援関係者に提供しても良い同意を得ること、個別計画を策定する事業を、社会福祉協議会に委託している例がしばしば多く、中には社会福祉法人との随意契約を行っている市町村もあります。これで市町村の人的・時間的不足を補って、実際に名

簿提供同意率を26%から62%に上昇させた市町村もあります。

次に、要配慮者と家族における問題として考えられるのは次のようになります。

#### ①支援されることへの不安

必ず支援を受けられるのか、知らない人が来て困るなど、支援の内容に不安がある。

#### ②個人情報を守るのかの不安

名簿を他に利用しないか、個人情報を他人に見せないか、名簿の保管は確かなのかの不安

この様な要配慮者と家族の不安を解消するには、避難行動要支援者対策の目的やその効果を、正しく理解してもらうことが先決で、この面からも市町村の担当者不足を補うために、社会福祉協議会等の、日常から要配慮者と接している福祉専門機関に、業務を委託することが正解ではないでしょうか。また、要配慮者の理解を得るためには、市町村長の名前前で、この制度の重要性を訴える手紙を出すなど工夫が大事です。

3つめは、支援関係者における問題ですが、次のようになります。

#### ①支援関係者になる不安

支援は義務なのか、支援できない時間がある、地域で断りにくい、要配慮者のことを詳しく知らない、支援の方と注意することを知らない。

#### ②個人情報を預かる不安

他人の個人情報を故意ではないが、他人にしゃべってしまったのか、名簿をどこに保管するのか、閲覧できる人をどうやって決めるのか等のルールを決める自治会や自主防災組織が脆弱なため、名簿を預かるのは断るといふ例もありました。

このように、支援関係者側にある問題は、地域共助力そのものの実態を物語っており、特に個別計画策定における支援者の貼付けでは、引き受ける要件に適合しないという理由で、誰も手を上げないため、地域の役員が名前を書き込んで、市町村に報告している例を見ることがあります。おそらく災害発生時には何の役にも立たないことが予想されます。

### ADI災害研究所が

#### 取り組んできたこと

ADI災害研究所は、社団法人設立時から「普段の暮らしの幸せをつ



なく防災（ふくし防災）」をモットーに、2018年から3年間に渡って、3つの県の80市町村における災害時要配慮者支援事業に従事するとともに、全国130を越える市町村の避難行動要支援者対策への支援の経験から得た教訓と、自主開催している市町村と社会福祉協議会の職員を対象とした避難行動要支援者対策と福祉避難所に関する研修会に参加している、延べ300市町村から得た情報等を元に、様々な問題への取り組みを行ってきました。

①市町村の福祉部局から係長クラス  
の職員を防災部局に向向すること  
を進め、お互いの情報や人員の調整を図るとともに、福祉の関係団体と、自主防災組織等との交流の場を設定し、お互いの得意とする分野での協力体制を築くことが出来ました。

②名簿提供同意取得と個別計画策  
定業務を委託された社会福祉協議会を支援し、民生・児童委員とケアマネージャー等との意見交換会を開き、社会福祉協議会が全ての  
中継拠点となって、自主防災組織を含めた、要配慮者への戸別訪問

チームを編成することで、同意取得と個別計画策定が進みました。毎月の勉強会で意見を聞き、各地の事例を紹介し、アドバイスを行いました。

③自主防災組織やまちづくり協議会等に対して、支援者関係者の意味と役割等を理解してもらえらることを目的とした学習会を実施して、地域での共有を目指しました。

④自主防災組織等に、個人情報保護の法的責任範囲の説明と、保管場所についての学習会を開き、支援には責任がないことと、できるときにすれば良いということ、1人が1人を支援するのではなく、支援の内容は、警報が出ているとか避難所が開いている等の情報を提供できる人、怪我はしていないか、無事なのか、避難が必要か等安否を確認する人、避難が必要なら人を介助するとか、荷物を持ってあげるなどの避難支援できる人、避難所での生活を支援できる人、在宅で不自由していることを手助けできる人など、それぞれの支援内容を地域のみなどで共有しておく方法を説明し、「誰がするから

誰でもできる」という体制を拡げています。

⑤自主防災組織に、名簿提供を拒否する人がいても無視せず、支援できる体制を整えるように勧め、要配慮者の所在を知られたくないという家庭にも、困った時は白いタオルを窓から出せば駆け付けけるなど、助けを求めても良いというPRを展開しました。

⑥市町村や社会福祉協議会に、福祉避難所の開設が、要配慮者の安心感を増すことになるので、福祉避難所の設置を推進することの大切さを説明し、施設連絡会等で、施設管理者を対象としたセミナーを実施しました。

⑦自主防災の組織化が遅れている地域でワークショップを開催し、個々の支援関係者を決めることから、地域のみなが支援者になる方法として、15から20世帯程度の小さなコミュニティ単位で、要配慮者の所在を地図上に示し、どんな支援が必要かをみんなで話し合い、地図に必要な車いすやリヤカー等の置き場と、避難場所までのルートを書き、みんなで避難の

キツカケを「緊急地震速報」と決め、役所に「オンブヒモ」を全世界への配備を要請するという結果を生みました。オンブヒモを選んだ理由は、地震で道路が通れなくなっても、各自がおんぶすれば高齢者も運べるという発想でした。

⑧台風を想定したコミュニティタイムラインを作ること、地域の要配慮者の支援の仕方を共有できるのではないかとということ、自主防災組織のワークショップを開き、台風が接近する5日前から、地域でできる安全対策と行動を話し合って決めることとなり、情報伝達・安否確認・避難誘導・避難生活支援といった役割を時間順にまとめ、要配慮者への支援の開始と内容を地域で共有することが出来ました。

このように、要配慮者の個別計画策定の方法として、台風を想定しての取り組みは、地域のみなが共有できる分かりやすい方法ではないでしょうか。避難行動要支援者対策が早く進むためには、地域共助の見直しからではないかと実感しています。