

防災の 世界を 解剖する

58

要配慮者支援はなぜ行き詰まる

法律の改定ばかり先行する災害対策

一般社団法人 A D I 災害研究所 理事長 伊永 勉

周知不足の

南海トラフ臨時情報

令和4年の1月に宮崎県日向灘を震源として、九州で震度5強の地震が発生しましたが、南海トラフ臨時情報の発信が躊躇されました。臨時



九州で震度5強の地震が発生したが、南海トラフ臨時情報の発信が躊躇された

情報への対応が、まだ国民に理解されていないということが理由らしいですが、あと少し規模が大きければ、静岡県に至るまでの広範囲で警戒が必要な「南海トラフ地震臨時情報」が発表されていたはずですが。気象庁地震津波監視課の東田課長は、マスコミの取材で、「震源が5強で、M6・8以上だったら臨時情報発表に至るような地震だったのではないかと」との質問に、「はい、そうです。それ以上ですと評価検討会が開かれます。」と回答しました。地震が起きた日向灘は、南海トラフ地震の想定震源域の西の端にあって、今回のマグニチュードは6・6でしたが、仮に6・8以上だったら気象庁は、「南海トラフ地震臨時情報調査中」という情報を出して、専門家による検討会を開くことになったとい

うことです。そして調査の結果、さ
らなる巨大地震に注意・警戒すべき
と判断された時には「巨大地震注意」
または「巨大地震警戒」というキー
ワードをつけた「臨時情報」が出さ
れて、津波や土砂災害などから逃げ
るのに困難な場所に住む人や高齢者
などには、1週間程度、安全な場所
への「事前避難」が求められること
になります。地震発生から30分以内
に30センチ以上の津波が来ると想定
されていて、避難が間に合わない地
域は1〜2週間程度、警戒するとい
うことが、臨時情報の大きな目的に
なります。臨時情報が発表されても、
自宅や会社などが安全な場所であら
ば、日常生活を続けても良いのです
が、問題なのは臨時情報の認知度の
低さで、大きな混乱が起きると予想
されます。この事態では緊急に避難

するということではないので、各家
庭における家具の固定や、食料・飲
料水の備蓄を改めて確認して、次
起こるかもしれない事態に備えた生
活を続けることになるのですが、情
報の入手が困難な独居高齢者や、自
力で避難行動が執れない障がい者等
に対する情報提供や安否確認、避難
支援はどうするのか、ほとんど話し
合われていないのが現状です。

手探りの要配慮者支援対策

日本中で大雨や地震災害が多発す
る時代にあつて、戦後77年目を迎え
た現代は、後期高齢者人口がピーク
を迎え、障がい児童も増加していま
す。要配慮者の犠牲をゼロにする目
的で平成25年に災害対策基本法が改
定され、避難行動要支援者対策が始
まってから7年を経ても遅々として

進みません。全国的にコミュニティの崩壊が進み、老々介護やヤングケアラー問題が取り上げられています。が、要配慮者支援を地域で共有すべき問題として捉えられない限り、犠牲者は増えるばかりです。全国で共通する懸念材料は、自主防災組織が自分のためになると思わないという住民が増えていることや、要配慮者の支援は行政と地域の役員がすれば良い、都市部の帰宅困難者対策は企業の責任であれば良いといった考え方も多くなっていることです。ボランティア活動についても、NPO等団体自身が統制化を進める傾向が見られ、個人の自由な善意の場ではなくなってきたことを憂いているボランティア達がいまいます。ところで、今までの福祉政策は、子ども・障がい者・高齢者・生活困窮者など個別の支援体制でしたが、多様化するニーズへの対応に向けて、これからの市町村は、福祉の各担当課に防災部局も含めて、災害時の要配慮者対策の一元化を図り、横のつながりによる「重層的支援体制」を整備することが求められています。令和4年度からの施策となりますが、すでに一



新たな要配慮者への対応にまで手が回らないのも現実

部の社会福祉協議会では、重層的支援グループを設置している例があります。やっと、市町村における横断的組織編成が始まると期待されるのですが、現実的な問題として、ハザードマップにおける浸水想定や土砂災害警戒区域内に居住する要配慮者が大変多い地域もあり、支援を必要とする対象者を優先度での絞り込むことが難しく、あまり手が掛からない高齢者だけを対象にする等、個別避難計画の実効性が懸念されるのですが、何もしないよりも、まずは優先度順に始めて順次展開をあげる

ことが正解ではないでしょうか。また、市町村が要支援者対策に専従職員の配置が難しいため、実務を福祉事業者等に委託しようとしても、事業者自身が人材不足なため臨時職員の雇用が必要となり、政府の報酬制では単年度契約であることから、業者が受託に応じてくれないという事情があり、市町村と関わりの深い社会福祉協議会に委嘱するという構図が見えてきます。ただ、社会福祉協議会がケアマネジャーと自主防災組織等を加えた検討委員会を設置して、問題を共有する方法を執るところで、市町村が直接進めるよりはスムーズに運べると思われれます。個別避難計画策定は、要配慮者本人をよく知る民生委員、ケアマネジャー等の積極的な参加によって手掛けやすくなりますが、生活支援を必要とする人が増えているのに、民生委員の定員不足により日常の見守りさえ行き届かない中で、新たな要配慮者への対応にまで手が回らないのも現実です。さらに、地域からの支援関係者選びが困難ということで、まず対象となる要配慮者全員に用紙を郵送し、名簿の事前提供と個別避難計

画の必要項目を記入してもらい、回答を拒否しない人は全て同意したと見なした上で、支援関係者の名前は仮に町会の班長というように記載して報告するという、実効性を伴わなくても止むを得ない手段を講じる例も出てきました

止められない避難訓練

避難訓練に要配慮者本人の参加が少なかったのは、訓練中の事故や不祥事を避けるため、主催者が声をかけないことが多かったとのことですが、政府の高齢者対象のアンケート結果でも、知らなかった、行くのが不安だったという回答は3分の1以上ありました。この様な状態では要配慮者本人はもちろんのこと、地域住民が要配慮者への接し方も学べません。先進的な自主防災組織では、時間をかけて要配慮者と家族に説明し、訓練の安全確保を徹底し、中学生等の参加も呼びかけ、重度障がい者の参加も可能にした例があります。南海トラフ地震の津波を想定した避難訓練の例では、高知県黒潮町の訓練が注目されています。高齢者は、まず緊急地震速報や大津波警報

等の合図で、室内から玄関まで行き、靴を履いて杖をとるなどして、玄関前や路地に出ます。そこに近隣住民や消防団が駆け付けて避難誘導するという手順が周知されており、小中学生も決められた高齢者の家に行き避難を介助することになっており、毎年何度も訓練を繰り返しています。東日本大震災の釜石市で児童生徒の避難を成功させた釜石東中学校の生徒が語った「いつもしている訓練で体が覚えていた。」の通りということですが、この訓練を通じて得た効果として、避難の際に邪魔になる家具の点検も出来たことや、避難所に行くだけでなく、自宅の2階以上に上る介助も必要なこと、高台の途中までや津波避難タワーの途中でも良いことなど、介助する内容も共有できたことと、今まで津波からは助からないと諦めかけていた高齢者に逃げる意欲が高まったという結果を生んでいることです。

福祉避難所が造れない

令和3年5月に災害対策基本法と防災基本計画の一部が改定され、従来の指定避難所から福祉避難所に移

送する対象者をスクリーニングしていた方法が、事前に福祉避難所の受入対象者を決めておけることと、直接避難できること、さらに、通所施設も福祉避難所として受入れを可能となり、これらを地区防災計画や個別避難計画に明記することになりました。また、市町村には、ホテル・旅館等を福祉避難所として開設するよう努めることと、災害時の福祉避難所の開設を公示することで、要配慮者が福祉避難所へ直接避難できるよう努力義務化になりました。指定福祉避難所とは、災害対策基本法の基準に適合し、要配慮者の円滑な避難生活が確保され、福祉避難所として公示できる施設を指しており、従来の協定では災害対策基本法の基準の適合に努める程度だったことと、公示しなくて良いということになります。福祉避難所に直接受け入れるということは、要配慮者に安心感を与える効果がありますが、受け入れ施設の数が適正かどうか、事前受入対象者の選び方等について、施設自体の条件をクリアできるための助成制度の充実が必要であり、公示内容についても、一般避難者が入れないこ

とは周知できますが、要配慮者か避難を始めるタイミングや同行者・持ち物等が理解できるようにしなければなりません。この指定福祉避難所を確保するために、内閣府はガイドラインをつくり、「指定福祉避難所の整備」を推進するために、緊急防災・減災事業債（国の交付金70％）等の財政措置を活用して、施設の耐震化、避難路や電源設備等の高上げ、止水板・防水扉など設置等の豪雨対策ができるとしています。協定から指定に格上げすることによる施設のメリットと、負担等を比較しても推進できるように、国と自治体からの財政だけでなく人的・物的支援策をもっと強化すべきではないでしょうか。市町村による福祉避難所の開設を公示する方法は、ホームページやハザードマップ等に、福祉避難所の場所と、要配慮者は直接誘導できることを周知するということが、公示することの効果としては、要配慮者が安心して避難する場所があることを知ることなので、個別避難計画への信頼が増し、名簿提供の同意者が増えることが期待されるということですが、福祉避難所

を公示するためには、施設が災害対策基本法の基準を満たさなければならず、施設が人的・物的負担を憂慮して、協定のままが良いと判断する場合があります。施設が納得できる支援対策が求められます。熊本地震を経験した熊本市は、避難所の分類別に対象者の基準を作成しており、
①治療が必要・発熱・下痢・嘔吐症状のある人等は、病院に入院する。
②食事・排泄・移動が1人でできない人や、介助者不在の3歳以下の幼児とその親は、福祉避難所に入る。
③食事・排泄・移動の一部介助が必要な人や、産前・産後・授乳中と3歳以下の幼児とその親、精神病者や難病患者の悪化の予防が必要な人は、避難所内に設置する福祉避難所に入る。
④歩行可能・健康・家族の介助がある人は、指定避難所に入る。
としています。

もう1つの問題は災害時の緊急入所・入院措置の判断で、福祉避難所も一時的な受入れ施設であり、災害救助法適用による避難生活の中で、介護や治療等が必要となる場合は、介護施設や病院に移送することとな

るため、市町村では受け入れ可能な福祉施設や病院との受入手順の申し合わせと、緊急入所・入院の必要性を判断するタイミング等の基準と、決めるためのトリアージ等ができる専門家等の準備も必要です。

災害派遣福祉チーム

令和3年度、厚生労働省は、災害時の要配慮者等を支援する災害派遣福祉チーム(DWAT)の取り組みを集約する「災害福祉支援ネットワーク中央センター」を創設し、平時は人材養成のための全国的な研修などを開催することを発表しました。現在、DWATの登録者は6000人を超えている程度なので、今後の支援体制を強化する狙いがあります。DWATは、介護福祉士や社会福祉士、精神保健福祉士、保育士、介護支援専門員ら5人程度で構成し、大災害時などに避難所で活躍する民間の福祉専門職チームです。医療関係者による「DMAT」の福祉版ということ。DWATは避難所で、要配慮者に対して、食事やトイレ介助をするともに、日常生活に向けた相談支援など

を行います。また、避難所のバリアフリー化など福祉的な視点で環境を整備することや、要介護状態の重度化と災害関連死を防ぐことも狙いとなります。東日本大震災において、高齢者や障がい者の犠牲が、あまりにも多かったことを踏まえて、岩手県と京都府が独自に設置したことが始まりです。2016年の熊本地震で初めて出動しましたが、その後も2018年の7月豪雨災害、2019年の台風19号などでも活躍したことから、現在DWATを設置しているのは40道府県に及んでいます。さらに、災害時にDWATの派遣を検討するために、施設関係団体、職能団体、社会福祉協議会などで構成する「災害福祉支援ネットワーク」は44道府県で設置されています。これらの状況から、厚労省はDWATの活動を集約する中央センターを新たに創設する方針を決めたということです。中央センターは平時から都道府県のネットワークと連携し、広域的な派遣体制を構築するため、ブロック会議や全国研修を開催するなど災害時に備えた訓練も実施して、今後の災害派遣事例も

共有できるようにしようということ。実際の災害時には、DWATの状況を集約して、都道府県間の派遣調整等を、ブロック単位で調整する体制を構築したいということで、令和4年度にその計画策定を公募することになっていますが、近年多発する災害に即応できる体制の整備には、まず質的向上を含めた人材の確保が第1であり、都道府県単位で編成されているDWATのレベルも考慮しながら、自治体との連絡調整等を円滑に行えるようにならなければ実効性が伴いません。今回の中央センターが、それらの課題をクリアして、災害時の即戦力となる福祉支援専門チームを増やしていけるかどうかを注目したいと思います。

災害情報漏れを無くす

令和4年の通常国会で、防災に関して発信される情報を、障がい者等が健常者と同等に受けられるようにするという法案が、与野党一致で可決しました。過去の災害で、目や耳が不自由な人が災害の発生を迅速に把握できないことや、知的障がいのある人が公施設での案内表示を理



聞こえない防災行政無線の配備のように形だけ済んだとまらない様をお願いしたい

解できないといった課題が指摘されてきました。これを受けて、法案では、障がいのある人も障がいのない人と同じ内容の情報を入手できる社会の実現を目指すとしていて、防災や防犯などの情報を得やすくするための機器の開発への助成や、身の危険を知らせる緊急通報の仕組みの整備の他、相談体制や啓発活動の充実などを求めています。この問題は言うは易く、具体的な機器が開発できて配置しなければ役立たず、従来の聞こえない防災行政無線の配備のように形だけ済んだとまらない様をお願いしたい。