

# 防災の世界解剖

78

## 増える災害犠牲者

阪神・淡路大震災から、来年で30年目を迎えます。東日本大震災も13年目を迎えても、被災地の広さと津波の被害からの復興に掛かる年月の長さから、まだまだ被災の記憶は薄れません。自然災害の多い日本とし



阪神・淡路大震災から、来年で30年

# 今必要な、災害に先手を打ち迎え撃つ力 ～自助と共助で公助を補うべき～

一般社団法人 A D I 災害研究所 理事長 伊永 勉

ては、もはや災害に見舞われない土地はなくなり、地球の温暖化による大雨や雪の激しさが増してくることと、急速な少子高齢化によって、災害犠牲者が増え続けることは避けられないのではないのでしょうか。東日本大震災では犠牲者の60%以上が高齢者であり、津波避難の時間との闘いが問題となりましたが、平成30年の西日本豪雨災害でも死者の80%が高齢者となり、新型コロナウイルスの感染による死者も70%が高齢者となっていることから、災害の種類を問わず高齢者のように、自力で避難行動がとりにくい人たちが真っ先に犠牲になるという状況は続くことでしょう。阪神・淡路大震災を契機に全国で進められてきた自治会や自主防災組織による災害時要援護者の登録の仕方では、他人の支援を必要とする高齢

者や障がい児者の把握が不十分で、その名簿に載っていない人達の犠牲が多かったことから、平成26年に災害対策基本法が改定され、日常生活で人の介助を必要とする全ての人を要配慮者と呼び、医療機関に入院や老人ホーム等に入所している人を除く、在宅で災害時に家族以外の支援を必要とする人を避難行動要支援者として自治体が責任持つて名簿を作成し、支援計画を作成することが義務化されました。

## 脆弱化が進む日本の防災力

令和5年度での日本の人口に占める高齢者は約30%で、昭和23年以降に産まれた団塊の世代と言われる75歳以上の後期高齢者がその過半数を占めるといのが令和時代の現状です。さらに困ったことは、その高齢

者の内、近いうちに要介護認定を受けられるかもしれないフレイルと称される人たちが高齢者の50%近くになるということで、具体的には2025年には、高齢者の20%が認知症の可能性があり、2040年には、高齢者の40%が独居生活になるとも予想されています。障がい児者数も人口の6%に近く、令和時代に災害から犠牲者を減らすためには、自力で避難できない人を支援する体制を地域で整備しなければならず、市町村における個別避難計画の作成は必須となっています。また、災害が発生した場合に、高齢者等が避難所で過ごせるための福祉避難スペースを完備すること、福祉避難所を出来るだけ多く開設する必要があります。それらの万全な準備を整えるには、福祉事業者の協力はもちろんのこと、

地域住民による共助活動の活性化が急務となります。

## 自助・共助・公助の繋がり

大規模化する災害では、犠牲者は住民だけではありません。地方自治体も消防や警察といった公的機関も、無傷ではありません。建物や設備の被害だけでなく職員も被災して、職務に付けない人も多数出てきます。例えば、阪神・淡路大震災の被災市町村では、職員の出勤率が3日経つても半数にも満たないという事態になり、庁舎にも入れないほどの被害を受けました。東日本大震災でも庁舎が津波に飲み込まれて破壊される市町村も多く、気象庁からの



女性による心配りのできる運営が安心感を与える

大津波警報の発表を受けて、海岸線の陸間門や水門の閉鎖に駆けつけた消防職員や、普段の見守り対象者の安否確認に駆けつけた民生委員の人たち約560人が津波の犠牲になりました。想定外の災害だったという総括では納得できない災害情報扱いの方は、将来への大きな課題となっています。このように、公共機関でさえも犠牲になるような大規模な災害は、南海トラフ地震のように発生する可能性は高まっています。土地の嵩上げや堤防・防潮扉等のハード対策には、国の政策でなければ進まないことと、時間も掛かります。私たち国民にできることは、自分の身を守る術と近隣で助け合える土壌を固めることしかありません。

## 災害に先手を打つ

災害はいつ襲ってくるかわかりません。台風のように数日前から備えをしておける場合でも、その大きさや強さは直前にならないと確認できません。まして地震のように突然起こる災害は、どれだけ準備をしても、誰でもパニックになって、素早い行動はとれません。どのような

災害でも、自分と家族の生命を守る

ことが第一であり、災害発生に備えて、自分と家族で生き残れるための備えが最重要なのです、それが「自助力」を高めることで、この自助力が災害に先手を打つ力ということになります。自助力の代表的な備えには、家屋の耐震補強と家具の固定と、浸水に備えた止水装置の整備といったハード対策をしておくべきで、水や食糧の備蓄だけでなく、避難するための非常持ち出し品をつくることや、その上でハザードマップを元に所在地の危険度や避難経路等の把握をしておく、家族の連絡先を決めることと、外出中の緊急避難場所も検討しておくことが望まれます。自助力を高めるためには、次のような備えをしておきましょう。

- ①ハザードマップを見て、浸水・洪水・土砂災害等に対する居場所の危険度を知り、避難が必要かどうかを家族で理解しておく
- ②気象の警報・河川の水位・役所の避難情報や、緊急地震速報の発表などの、避難のキッカケを決めておく
- ③避難する時は、上階への垂直避難か、水平（立退き）避難かを決めておく

おく

- ④垂直避難の時は、水や食糧等の避難日数を備蓄する
- ⑤水平（立退き）避難の時は、持ち出し品を決めておく
- ⑥家族が離れている時の連絡手段を決めておく
- ⑦自分たちでできることが分かったら、近所に手助けして欲しいことを決めて事前に話しておく
- ⑧在宅介護を受けている時は、ヘルパーや訪問看護師から災害時の措置を聞いておく

## 災害を迎え撃つ

地震の発生を防ぐことや、台風のコースを変えることができない限り、いくら予防対策を整備しても、災害は起こってしまいます。災害が発生してしまつたら、自助による自分と家族の安全を確保して生き残つても、その後に必要なことは、地域の助け合いにより生き延びることで、この地域での活動が「共助力」というものです。地域の共助活動とは、まず自主防災組織を立ち上げることであり、その組織が地域の潜在力をどのように活かせるかです。さ

らに、地域で共有備蓄を確保することや、連絡網を完備すること、地域として災害時の役割を確認し、要配慮者の支援者をつくり、避難訓練を繰り返すことが望まれます。近年地域差はありますが、自治会や自主防災組織づくりが進まないという悩みを聞くことが多くなりました。自治会や自主防災会のリーダーが高齢化して、実際の災害時に役に立つのかという声も聞かれますが、自主防災組織の役員やリーダーの役割は、避難する人を誘導したり、車いすを押したりするような避難者を直接支援するのではなく、地域に潜在する共助の力を活かすことなので、地域をよく知り人脈を持つ経験豊かな人が適していることから、高齢者が役員であることの問題はありません。

すなわち、地域に潜在する能力とはまさに共助力そのものであり、例えば、労力を提供できる人には、避難の介助・清掃・炊き出し・買い物代行等といった支援が期待され、最近地域の中学生在が即戦力になるという進め方が各地でみられるようになりました。次が資器材の提供で、車両・工具・フォークリフト・リヤカー

等が考えられます。また、場所の提供として、一時避難場所・駐車場・作業場所等を使わせてもらうこともあります。さらに、技術や知恵の提供ということで、域内に住んでいる看護・介護・法律・建築・運輸等の専門家等の現役だけでなくOBの方々の協力を得るということです。また、男女共同参画を促すためには、

各々の特性を活かした活動の進め方も取り入れることが勧められ、例えば、自主防災組織の多くが男性主体でしたが、女性目線での運営の重要性が理解されるようになり、特に避難所における高齢者・障がい者・児童等を含む安全な生活の支援は、女性による心配りのできる運営が安心感を与えるのではないのでしょうか。

### 地域に期待される公助の補完

大規模な災害の発生は、住民だけでなく公的機関にも被害をもたらす、人的不足も起ります。この様な非常時に最も必要なことは情報収集と地域の共助活動です。そのために地域住民に期待される活動は次のようになります。

#### ①身の回りの異常を通報しよう

役所や消防が、町中の全ての被害を知るには、人手も時間も足りません。道路の陥没・水道管破裂・電柱倒壊・斜面の水漏れ等、住民が非日常と感じる事態を見たら、直ちに役所や消防に通報することが勧められます。これによって、避難情報の発令が速くなる、救援の素早い対応や、交通規制等に役立ちます。ただし情報提供は現状確認が原則で、聞いた話とかの不確定な情報は、現認してから通報するという基本を守ることが必須となります。

#### ②避難所を素早く開けられるようにしよう

避難所を開ける担当者や自主防災の役員が間に合わないときでも、避難所が開けられるよう、駆けつけた人が、誰でも避難所を開けられる「アクションカード」という指示書を作っておく方法があります。避難所の鍵の保管箱が震度5強以上で自動的に開くというシステムを導入されている自治体もありますが、避難所に入る前に、被害点検・安全確保等を到着した避難者が出来るようにすること等初期の行動を決めておく必要があります。

#### ③応援を無駄にしないために、受援力をつけよう

駆けつけてくれたボランティアを待たせたり、届いた食料を傷めたりしないように、地区のみんなで、何ができるのかを話合って確認しておくことで、外部から欲しい援助の内容がわかり、応援を十分に活かせることができます。

### 高齢者等を災害から守る

高齢化が進むことで、災害時の犠牲者は益々増えることに対して、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りましたが、法律や制度が出来ても、市町村の現場では、具体的な避難支援の体制構築が進んでいません。要支援者の名簿を事前に提供して、地域で支援実施者を決めて行くというの、名簿提供を同意しない人や、支援の約束はできないといった事情から、行政の狙い通りには進んでいないということです。制度で体制を整備することが難しくても、次のような活動ができるのではないのでしょうか。

・役所の名簿提供に関わらず、地域で災害時に他人の支援が必要だと思

える人は把握できるので、任意でも良いから、その対象者への支援の内容と方法を地域で共有しておく

・要支援者の存在を共有するには、出来るだけ小さな集落単位で把握できる人数とすることで、その地域の全住民が共有できる

・気象警報や、河川の水位情報、役所からの避難情報が出るタイミングを、避難や支援を始めるきっかけに決めて、地域の安否確認や避難支援の仕方等を話しておく

・高齢化が進む地域では、住民自身の自助力を高めて、老々介護で助けあえるような準備を整えておく

・子どもの安全対策として、通学園途中の一時的避難場所と、連絡方法を決めておく

・近所付き合いを嫌う住民には、自身自身の防災対策を作ることを勧める

・地域の支援はいらぬという人が居ても、無視せずに地域で気に留めるようにする

・要配慮者が参加できる避難訓練を企画して実施する

・避難所を、収容場所だけではなく、多くの在宅避難者を含めて、地域の

ための物資配給や情報発信できる拠点として整備する

### 避難支援計画の推進

避難行動要支援者対策の具体的な手順として、内閣府は個別避難計画の作成を全国市町村に義務化し、令和7年を目途に完成を促しています。しかし、実際の災害時に高齢者等を支援するのは、行政ではなく、その家族や地域住民であり、家族でも支援できない場合は地域住民に頼るといふ制度なのですが、この個別避難計画の趣旨や目的を勘違いしている当事者が多いのです。個別避難計画は、高齢者等要支援者が「助けてもらおう計画」ではなく、支援する人が「助ける内容を知るための計画」であり、支援することは義務



労力を提供できる人には  
介助・清掃・炊き出し・買い物代行等の支援が期待される

でもなく責任も負うことなく、出来る時にするというもので、支援実施者が負担を感じるような内容では誰も支援実施者にならうとはしません。要支援者と家族が、自分たちでできる安全対策と避難行動を決めることが前提であり、その上でどのような支援を地域に求めるかを明確にしなければならぬということです。支援することについては、地域内の要支援者に対して、次のような支援を、いつ・誰が行うかを話し合っておくことが必要です。

・情報伝達・警報や避難情報等に気が付かない人に知らせる

・安否確認・ケガしていないか、安全か、避難が必要か等を確認する

・避難支援・避難する時に付き添いや介助をする

・避難所支援・避難所で安心して過ごせるように介助する

・在宅支援・在宅で我慢している対象者の生活を支援する

どれほど大きな災害でも、避難所に収容される避難者よりも自宅が停電・断水・ガス休止から交通機関の運休で出て行けない在宅避難者が大

多数になります。避難所への支援はボランティア活動を含みマスコミで取り上げられますが、不自由な生活を強いられている在宅避難者の支援が、より重要なことであり、特に在宅療養者、寝たきり高齢者、医療機器装着者等、従来訪問看護・介護を受けている人たちの介助の手が足りないこと等見過ごすことができない事態なのです。このためには、不足している福祉専門職の増強や待遇改善は急務であり、外国人の介護士の育成も積極的に進める必要があります。また地域における支援実施者づくりに関しても、支援は、1人で全てを引き受ける必要がないことや、支援は義務ではないので、出来なくても責任がないこと、要支援者には、支援は約束ではないことを知ってもらうこと、支援実施者だけでなく、車や資器材等の提供など、支援に間接的な協力者づくりも必要なこととなります。このように、日本の災害時の支援体制は、まだまだ遅れています。明日は我が身と考えれば、防衛力の強化の前に、国内での災害犠牲者を無くす政策が先決ではないでしょうか。