

# 防災の 世界を 解剖する

83

## 令和の福祉防災業務に求められること 〜時事変化する災害に立ち向かうには〜

一般社団法人 A D I 災害研究所 理事長 伊永 勉

### 過去の災害で見直したい

#### 地方自治体の課題

令和になって、沖縄での台風による長期停電、東北の海水温上昇による豪雪の連続、能登半島地震による長期に渡る集落の孤立、台湾の地震による沖縄の津波、豊後水道の地震での南海トラフ地震に緊張等、気候変動の影響を無視できないことと、頻発する災害に気の抜けない時代となってきました。今年の能登半島地震では、地方自治体の災害対策に、多くの課題を持たすことになりました。そこで、都道府県市町村の防災と福祉を担当する職員に心して欲しい課題を取り上げてみたいと思います。

#### 孤立対策

能登半島地震での、土砂崩れ・道路陥没・液状化と、停電によるアクセス不能による集落の孤立は、南海トラフ地震でも最大の懸念となります。この様な集落の孤立を防ぐためには、利用が減った旧道を通れるように整備しておくことや、停電時の情報交換用に、電源や充電装置を確保しておくこと、さらに孤立が心配な地区への衛星携帯電話の設置等を推進することが望まれます。ある地域では、山間部を往来するバスに衛星携帯電話を常設している例があります。ところで、孤立問題は地方に限りません。都市部に懸念される孤立問題として、高層ビルの停電によるエレベーターの停止で救助が遅れることや、個人主義第一による、近

隣との交流の無関心さによる救助の通報が遅れる等が考えられ、ビル管理会社や警備会社と安全管理を有料で契約しているから、安全が保障されていると言う考え方を持っている人に対して、災害で機能しないことを想定して、自力で対応できる力を蓄えなければ、生き残れないことを知って欲しい。

#### 行方不明者対策

一般的には、住民基本台帳によって、市町村に住む人は把握できていますが、この台帳に載っていない人の所在が不明ということが問題とあります。能登半島地震では、石川県が300名を超える行方不明者の安否確認を、NHKテレビを通じて公開しました。行方不明者の捜索に関する問題としては、遠地から連絡が

取れないために、自分で探すよりも、直ぐに行方不明の届けを出すことが多く、市町村や警察は、行方不明届け者の捜索をしますが、行方不明者の全てが死亡者とは限らないことと、住民基本台帳に未登録の人や、転出届を出さないまま、他都市の学校や職場の近くで生活している場合、市町村では把握が困難となります。したがって、市民に知って欲しい行方不明者防止策としては、自分や家族の無事は、災害伝言ダイヤル等で自ら発信すること、家族や知人に、無届け転出入者がいる場合は役所に報告すること、自治会や町会で把握している、地域住民の所在・不在等の情報を、役所に報告すること、地区内の要支援者（独居や自力避難等困難者）の安否を地域のみんなで意識すること等を心がけて欲しい。

## 要支援者の犠牲を減らし、災害関連死を防ぐ

災害時に自力で安全確保や避難行動が執れない要支援者のために、個別避難計画の策定が、市町村に義務化されています。この事業の目的と効果を上げるために、要支援者本人と家族に知って欲しいことは次のようになります。

- ・住んでいる地域の災害の危険（ハザード）を理解してもらう
- ・災害時に、自分と家族で出来ることを確認してもらう
- ・災害時に、助けて欲しい支援内容を地域に知ってもらう
- ・地域支援の確保のために、登録名簿の提供に同意を勧める
- ・要支援者本人だけでなく、地域の自主防災組織等を知っておいて欲しいことは次の通りです。
- ・個別避難計画の策定を、我が事として積極的に参加して欲しい
- ・地域内の要支援者の所在と支援内容を地域内で共有して欲しい
- ・災害時に誰でも要支援者宅に駆けつけられるようにして欲しい

## 要支援者が安心できる避難所の運営を地域で考える

ただし、被災者の自立を損なわないよう、支援のし過ぎに注意が必要です。個別避難計画の策定については、令和5年内閣府の報道資料および手引き等によって、試行的で良いから、まず1件以上着手して、残りの策定予定を決めて良いことや、策定手順を習得するために、内閣府が当初例示した内容に関わらず、市町村で着手し易い対象者を優先して選んでも良いことや、支援者欄に、個人名の記載が困難な場合、支援内容と自治会等の団体名を記載することで、実効性が担保できれば良いとも紹介されました。なお、民生委員は、民生委員規定・民生委員法に基づき、厚労大臣から委嘱された非常勤の地方公務員なので、特定の要支援者の支援者にはなれないことも注意が必要です。

## 福祉避難所の

### 対象施設の多様化

災害時の避難所生活や車中泊等の不衛生で不健康な環境や、ライフ

ラインが使えない在宅避難等で、感染症や食中毒も含めて、衰える体力と孤独感が苛まれ、死に至る場合があります。このような災害関連死を無くす設備と対策については、次のような課題があります。

- ・要支援者等が孤独感を持たないように、近隣での見守り活動を進める
- ・避難所に福祉避難スペースを設置し、体調不良者を収容する
- ・通所施設や宿泊施設等を福祉避難所として、活用できるように進める
- ・個別避難計画に、要支援者が直接避難できる施設を明記する
- ・緊急入院・入所、福祉避難所への移送トリアージ人材を増やす
- ・要介護施設における、災害予防の備蓄計画を進める
- ・地域の医療・看護・介護の専門的ネットワークを形成する
- ・自主防災会等地域に、移送等の車両提供等を促す

さらに、要支援者の災害犠牲を減らすために必要な対策として、要支援者の避難先選定基準を決める必要があります。例えば熊本市では次のような基準を設定しています。

- ① 医療機関に収容するのは、治療が

必要・発熱・下痢・嘔吐等の症状がある人

- ② 福祉避難所に収容するのは、食事・排泄・移動が1人でできない人と介助者不在の3歳以下の幼児と保護者
- ③ 指定避難所内の福祉避難室に収容するのは、食事・排泄・移動の一部介助が必要な人と、精神病者や、難病患者の悪化の予防が必要な人、さらに産前・産後・授乳中と3歳以下の幼児と保護者
- ④ 避難所に収容するのは、歩行可能・健康・家族の介助がある人

福祉避難所に関しては、指定福祉避難所の整備が進まないという問題があります。指定福祉避難所とは、内閣府が条件として提示しているバリアフリー化や福祉相談員の常設等全ての受入要件を完備している施設のことですが、この設備面の完備が難しいことから、政府は、福祉施設等の避難路・電源設備等の高上げ工事、止水板・防水扉などの豪雨対策設備等への補助金交付のために、市町村への緊急防災・減災事業債等の財政措置を行うとしています。施設費用負担も大きく、専門職の不足解消や、BCP未策定への介護基

本報酬の減額等、先立つ問題があります。

## 要介護施設のBCP策定

令和6年4月に要介護施設のBCP策定が義務化されました。さらに、令和7年3月までに策定ができない

災害時に継続できる通常業務と、停止する業務の再開予定を決めて、担当者に必要な資材等の計画を、最低7日分策定します。また、入所施設では、与薬・食事・排泄・入浴等について、詳細な手順を決めておく必要があります。

### ③BCP発動基準

施設・居住系サービス事業所は、3%相当の単位数が減算され、その他のサービス事業者は、1%相当の単位数の減算ということです。訪問サービス、福祉用具貸与、居宅介護支援は、今年度は適用外ということですが、いずれも適用されることとなるでしょう。要介護施設のBCP策定については、厚労省の様式がありますが、施設の業種業態に応じた記入内容の違いが分かりにくいことから、市町村として策定を指導する場合は重点ポイントを挙げると次のようになります。

### ①優先する事業

入所・通所・訪問等複合型事業所では、各施設の優先業務を整理して、施設として事業の一時休止・縮小・継続・休業等を判断します。

### ②優先する業務

策定したBCPをどのタイミングで発動するかを定める必要があります。例えば、入所施設の場合は、入所者の生命や生活に危険と考える事態。通所施設の場合は、利用者に危険が及ぶ、サービスの提供が困難な事態。訪問・居宅介護施設の場合は、訪問が困難で、サービス提供できない事態。介護用品リース業の場合は、物流に支障が出て、物品の入出荷が滞る事態ということになります。

### ④職員の参集規準

夜間・早朝・休日、何時間で何人が集まれるかを算出。

## 帰宅困難者対策

東日本大震災時に、震源地から遠く離れた首都圏で、公共交通機関の運休により、各地のターミナルで

500万人を超える帰宅困難者が発生したことを受けて、内閣府はガイドラインを作成し、大都市の主要駅周辺を所管する都道府県市町村に対して、帰宅困難者対策の政策を指示しました。地震や豪雨災害に限らず、大停電による交通機関や信号等が機能停止になり、その場を動けない市民が大量に発生するようになりまし



内閣府は帰宅困難者対策の政策を指示した

ように整理してみた。

### ・段階1（防災直後）

事業所は、従業員や顧客の安全を確保した上で、大量の人の移動による事故や様々なトラブルを防ぐため、一斉に帰宅することを抑制することを政府は指示していますが、市町村としては、事業所等への帰宅抑制の要請をいつの時点でどのような方法で伝えるのかを決めておく必要があります。このために該当する地区で帰宅困難者対策協議会等を立ち上げて官民連携の対策を検討することが進められています。

### ・段階2（6時間内）

一斉帰宅を抑制するということは、事業所内で一時的に待機することになるので、その待機者への支援を決めておくことが必要です。市町村としては、事業所に一時待機者への水・毛布等物資の備蓄を進めることと、一時待機場所設置ができない事業所などの様な指導をできるかを検討することが必要です。

### ・段階3（24時間内）

内閣府のガイドラインでは、事業所の従業員だけでなく、地区の屋外に滞留する人たちの一時受入場所

の設置を求めています。交通機関の駅舎における滞りや、観光・買い物等による滞留者が何人いるのか、その人たちの一時的受入可能な事業所は何力所あるのか、また、民間の事業所に受入を要請に当たつての費用弁済や助成金等が検討できるのかなど、問題は大きいと考えられます。特に、事業所ではなく、地域の指定避難所への受入が出来るように自治会等の理解を得る努力も必要となつてきます。一部の大都市では、帰宅困難者の一時待機中の支援物資を助成する制度を決めています。

#### ・段階4（72時間内）

一般的に夜明けを迎えた頃から、帰宅を始めるようになりますが、交通機関が運休している途での徒歩移動となるので、交通や道路の情報を提供することや、帰宅に役立つ地図や、コンビニやガソリンスタンド等の支援サービスステーションの案内などの提供方法を決めておくことが必要です。また、電話やSNSによる相談窓口の設置も必要です。

### 受援計画の策定

能登半島地震では、通行の不便さ

から、大量に物資が滞る事態となりましたが、近年の災害では政府を始め全国からの物的応援派遣が速くなりました。そのため、被災地では応援を無駄にしない受入れの効率化が求められます。大規模災害に、市町村が国や他の地方公共団体、民間企業及びボランティア等の応援を迅速かつ的確に受け入れることと、それを無駄にしないための体制を整備した「受援計画」を策定する必要があります。受援計画を作成する手順として、次のような要点が考えられます。

- ・災害時に自力対応できることを整理しておくことで、出来ないことが把握できるので、物的・人的応援の要請内容が明らかになります。
- ・応援を受入れるための条件・期間・待遇等を決めておく必要があります。
- ・応援派遣を要請する相手の団体と、要請方法を決めておくことが必要です。

さらに自主防災組織等の受援計画も検討する必要があります。特に、避難所を地域の支援拠点にするという構想を進めるべきであり、避難所

の小学校等に地域の防災拠点を設置するということが、避難所は、避難生活だけでなく、り災証明や法律・健康・生活補助等の相談窓口が設置され、給水や物資の配給場所になることから、復旧に向けての防災拠点として活用できるように、自主防災会等地域内で、事前に避難所施設に防災拠点としての機能を話しあつておくことが望まれます。

### 災害時初動行動

自治体の災害は、防災計画に基づいて対処しますが、大規模な災害では、庁舎や職員も被災して、職員が間に合わないことや、防災対策に不慣れた職員が手間取るなどの事態を招くことがあります。災害の発生で被災した場合の対策は業務継続計画に基づいての行動となりますが、非常事態に迅速かつ円滑に対策を進めるために、職員の初動行動を指示する「アクションカード」の策定が効果的です。アクションカードには次のような効果が期待されます。

- ・災害対応の未経験者でも災害対策の準備ができる
- ・誰でも、必要な資器材と情報を集

める手順が理解できる

- ・指揮権を持つ幹部職員の到着後、直ちに対策が始められる
- ・全ての職員が、災害時の行動を共有できる
- ・庁舎や設備の弱点や課題を発見できる

・住民からの相談や要請に迅速な対応ができる

要するに、休日や夜間・早朝に災害が発生し、担当職員や管理職の登庁が間に合わなくても、素早く登庁できた職員が誰でもあつても、災害対策の初動行動を執るための指示書を作っておこうというものです。アクションカードを作成するには、事前に、庁舎内外の被災想定を元に、被災の点検箇所、備蓄物資や資器材の保管場所、各執務室の必要な設備等を調べた一覧表を用意することが望まれます。

今回は、特に市町村の職員が福祉と防災に関する業務について知っておくべき事項を並べました。時事変化する時代にあつて、過去の災害を教訓として、今後の災害に強いまちづくりを活かせる知識の習得を期待します。