

## □災害時要援護者支援を進めるための、 福祉と防災の連携

練馬区福祉部介護保険課 高橋 洋

### 1. 「連携」を語るのは簡単だが、そこに至る道はそれなりに険しい

現在では、国も大々的にPRしていますが、10 数年来、災害時要援護者<sup>(注1)</sup>対策は、その必要性の認識に比べて、対策の中身の前進は遅遅としていたと言わざるを得ません。故廣井脩先生のお話では、1985 年当時から「災害弱者対策」と呼ばれて、国土庁防災局などの主導で検討してきた課題だったそうです。災害対策上の重要課題であると広く認識されるに至ったのは、阪神・淡路大震災の惨禍を受けてのことでした。

大震災当時の高齢被災者の支援に関して言うならば、まだ 2000 年開始の介護保険制度は無く、避難所や仮設住宅において、ボランティア的グループによる見守り、支援等が、要援護者を支える活動の中心であったのです。

要援護者対策を進める上で、重要なことのひとつに「福祉と防災の連携」があります。神戸市においては「防災福祉コミュニティ事業」が進められてきたのですが、今日の視点から見ると、要援護者支援も視野に入れた自主防災活動と捉える事ができると思います。一方東京においては、阪神・淡路大震

災以降、東京都総務局や福祉局(当時)により、「災害弱者」対策を改めた「災害要援護者」対策が検討され、2000 年初頭には、支援者等を含む当事者の大幅な参画による「災害要援護者への災害対策推進のための指針(区市町村向け)」と「災害要援護者防災行動マニュアルへの指針」が、都内区市町村の防災と福祉の担当者を一同に集めて、配布・説明されました。けれども、残念ながらその時点では、要援護者対策の本格的取り組みに結びついた例は知られていません。

### 2. 市民と行政の防災力向上が前提

筆者は 97 年から 9 年間、練馬区で地域防災計画などを担当しました。区では阪神・淡路大震災を契機に、95 年から 103 の区立小中学校を「避難拠点=避難所+防災拠点」と定め、区民と近隣在住区職員と学校(PTA を含む)が共に学び、区民が主役の災害対策をすすめて、地域防災力の強化にとりくんできました。

99 年から、「区民が主役だから、災害対策や防災計画に区民の意見を反映すべき」と、

公募区民主体の「防災懇談会」を始めました。防災教育や、震災被害を減らすための耐震補強、当事者や支援者とともに要援護者の支援対策などのテーマを検討するなど、区の災害対策上の重要課題の抽出や、行政への提言等をまとめています。要援護者対策の確立などを盛り込んだ「練馬区災害対策条例」制定の推進力ともなりました。(注2)

一方行政の内部では、地域防災計画において各部署(局・部・課等)の災害対策上の役割や災害時の任務が割り振られます。

福祉部局は、抽象的には要援護者を支える役割を負う計画となります。仮に防災計画で明示がなくとも、災害時にあっても可能な限り担当業務を回復し、円滑に進める行政責任を負っていると考えられます。ここまでは、行政内部の部門間の調整ということで、文字の上では変更できることです。

けれども、抽象的計画だけでは「絵に描いた餅」で、誰も、どの組織も、有効に動くことができません。組織構成員の自覚の意味も含めて、役割に応じた組織単位の防災業務計画(マニュアル)が作成、更新される必要があります。そのうえで防災業務計画に基づいた多数機関連携の実動訓練や、実践型ワークショップであるDIG(DisasterImaginationGame)のような図上訓練(注3)が行われ、業務計画や上位にある地域防災計画が、数年単位で手直しされる、PDCAサイクルのようなものが必要なのです。

自治体の全域が被災するような大災害になると、役所の看板を「災害対策本部」に架け替えて、全行政組織で災害対策にあたります。まじめに取り組んでいる多くの災害対策担当の方は、この点を理解されている

でしょう。けれども、理解が実際の準備に結びつくまでの自治体は、まだ少数派というのが現状です。

### 3. 行政内部でも、どこでも「餅は餅屋」の防災対策を進めよう

福祉と防災の連携をめざす場合、組織風土も、伝統も違う人々が、「目的はひとつ」とか「連携・協働しなければならない」ということで「連携」や「協働」を進めようとする、どうしても「越え難い見えない壁」のようなものが出現することがあります。このような壁を乗り越えるには、共通の認識を持つための学習会や、ワークショップを行うことによる取り組みへの動機づけなどが必要となります。

「餅は餅屋」の防災対策についてですが、実効性を高めるためには、各段階での連携なり協働が、形作られることが大切だと考えています。言い換えると、当事者その人や、要援護者を支援する「主体側」の動きと、災害対策側の動きとの連携や協働が必要です。

地域生活の段階でいうと、ある方は障害者の「カミングアウト」という言葉を使われていましたが、支援されている当事者がここにおいて、こういう支援者等がかかっているということが、地域の民生委員や自主防災組織等に知られているということが必要です。被災後も長期的には日常の支援者や支援組織、事業者の力がものをいうでしょうけれども、大災害直後の初期の時点では、近隣にいる人々が支援可能な状態になっていないと、直ちに支援することが困難

だからです。これは救急現場に居合わせた人(バイスタンダー)の役割にも似ているといえます。

高齢者に対する地域全体での支援活動は、毎日毎日の積み重ねです。そういう点から考えると、特にコミュニティの力がある地域においては、特別な防災対策ではなく、日々の高齢者支援の事業をもっと発展させて、結果として高齢者を対象とした要援護者対策を充実させるというようなあり方も、この対策の確立のためには必要になっているのかもしれない。

次に、単独の自治体レベルや、もっと広域な話であっても、日常的に要援護者支援を所管する福祉行政や民間の機関・事業者と、防災行政、防災機関、各種関係組織との連携と協働が行われているか、そうでないかが、要援護者の支援に大きく影響します。この連携と協働を進めるためにも、福祉行政関係者、施設従事職員、保護者等への防災啓発を行い、当事者としての意識を持っていただく必要があります。練馬区においては、03年頃から自主防災組織、近隣在住行政職員である避難拠点要員等の要援護者対策の学習を始めました。また障害者の通所施設である福祉園の職員や保護者等への防災教育を順次行い、07年度には福祉園関係者からの当事者としての災害対策の提言が出されるといふ結果に結びついてきました。

#### 4. 要援護者対策を進めて、せめて「関連死」をゼロに

2004年水害で、高齢者の方に被害が集中したところから、国は要援護者の避難支援対策に本格的に取り組み始めました。もとより災害対策の最前線は、市区町村という基礎自治体です。それを災害救助法などの適用で支えるのが都道府県、更には国がバックアップする仕組みになっています。

災害対策の充実のために国が動くといっても、本来災害対策基本法に基づく「自治事務」である災害対策について、市区町村に直接指揮命令、指示を行うという立場ではありません。したがって「ガイドライン」を示し、それぞれの基礎自治体を持つ災害特性に合わせた要援護者対策の構築を呼びかけているのです。

阪神・淡路大震災では、大雑把に言っても6,400名の死者のうち約14%の900名が「関連死」とされました。大地震を生き延びていながら、後の復旧・復興時期に、避難所や仮設住宅などで亡くなった方々が多かったのです。

福祉と防災が連携するなど、支える力がしっかりしているならば、これらの方々の死は、「さけられた死」になった可能性が高いといえます。災害発生後に生活困難となる高齢者等の要援護者は、誰が、どのようにして支えて行ったらよいのでしょうか。次の二つは、ある種の回答例を示しているといっても過言ではありません。

災害時要援護者問題が浮き彫りにされた阪神・淡路大震災の時点では、まだ介護保険制度が始まっていませんでした。2000年に介護保険制度が始まり、要介護高齢者への

日常の支援策が介護保険の各種サービスを中心に急速に整備されてゆく中で、4年後の新潟県中越地震の際には、中越地区の高齢者施設が被災した高齢者や地域の人を支えました。社会福祉士、介護支援専門員、介護福祉士などの全国組織を通じて、多くの人的物的支援が行われました。行政からの支援要請の相当前の段階で、日本社会福祉士会から新潟県知事に対して支援の用意があることが伝達され、支援要請を待たずに新潟県社会福祉士会と多くの施設長がその会員でもある新潟県老人施設協会を通じて、具体的支援活動が始められました。

2007年3月25日に発生した能登半島地震においても、震源地に近い輪島市門前地区で、すみやかに高齢者の安否確認と避難支援活動をおこなったのは、民生委員と見守り推進員と呼ばれる人々でした。旧門前町時代から、高齢者の日常的な安否確認用の地図などが作られて、結果として災害に備えるための準備となっていたからです。別な言い方をすると、日ごろから要援護者を支えている仕組みが、災害時にも役立ったのです。

このような経験が伝わり、また現在では内閣府等からの問題提起もあって、少しずつですが要援護者対策の取り組みが進んでいます。筆者に限っても07年度だけで、要援護者支援関係のテーマでは、2県、2政令市に講演やシンポジウム等であかがっています。

## 5. あなたの自治体でも、要援護者対策を進めよう

日常も支援が必要ですが、災害時には要援護者への支援が特に必要となります。行政の防災担当と福祉担当、民生委員、福祉サービス提供事業者、警察、消防、消防団、自主防災組織などが、できるだけ普通の支援の仕組みを生かすようにして、手を携えて要援護者対策を進める必要があります。

そして要援護者対策推進のために、もしくはそれを一種の挺子として、再度地域防災力を強める作業が求められています。

【注1】災害時要援護者従来から災害弱者、災害要援護者、災害時要支援者などと呼称。本稿では概ね「要援護者」と表記。筆者は「防災一協働のガイド(08年、高橋洋・小島誠一郎共著)」日本防災出版社刊行(星雲社発売)の中で、要援護者対策や個人情報の扱いについて、一章を設けて問題を提起。

【注2】地域や行政の防災力向上については「防災一実務のガイド(05年:高橋)」に詳述

【注3】防災訓練の改善による行政内部のそれぞれのセクションの災害対応能力向上と、防災機関同士の連携向上は「防災一訓練のガイド(06年:高橋洋・小村隆史共著)」で提示。

<高橋洋プロフィール>

97年4月～06年3月練馬区防災課在職。この間、内閣府、総務省消防庁検討会等委員。講演、雑誌発表等多数。06年4月より介護保険課。内閣府「災害時要援護者支援における福祉と防災との連携に関する検討会」委員。