

地域コミュニティの 防災力

連載 第13回

～要援護者支援の観点から～



富士常葉大学 重川 希志依

1. 東日本大震災の犠牲者の特徴

東日本大震災による犠牲者の数は、死者・行方不明者を合わせて現在、19,272人（平成24年3月11日消防庁災害対策本部調べ）にも上っています。このたびの大震災により犠牲となった方の多くは、津波が原因となっており、また、死者・行方不明者の99.7%が、岩手・宮城・福島 の3県で発生しています。この3県を対象として、年齢別に、人口1,000人あたりどの程度の犠牲者が発生したかを示したものが図1です。なお死者数は、平成23年4月19日時点で、年齢が判明した11,108人の犠牲者を対象としています。この図を見て分かれるとおり、年齢が高くなるにつれ、死者発生率が急激に高まるこ

とが明らかとなりましたが、この右肩上がりの曲線は、我が国における火災による死者の発生割合（図2）と同じ傾向を示しています。

火災による死者発生率が最も低いのは10代の若者、すなわち体力が最も充実している年代です。東日本大震災でも同様に、迫り来る津波から少しでも速く、少しでも遠く、少しでも高い所へ避難するための身体的能力が、生死を分ける大きな要因であったことが想像されます。

現在、地震津波災害に備えた避難計画の見直しが全国で進められていますが、自力で避難することが困難な要援護者を対象とした避難対策の検討は、いずれの自治体も大きな課題に直面しているのではないのでしょうか。

図1 人口1000人あたりの死者数（東日本大震災）

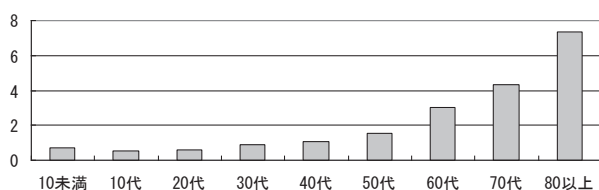
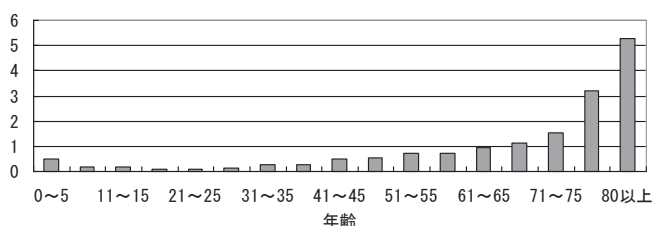


図2 人口10万人あたりの死者数（火災）



2. 災害時要援護者支援のとり組み

要援護者に対する避難対策のあり方については、近年多発している局地的集中豪雨災害による被災事例等を踏まえて、国や地方公共団体においても継続的に、様々な委員会が設置され、検討が進められてきました。平成11年に発生した熊本県不知火の高潮災害をはじめ、高齢者や障害者、あるいは乳幼児など、自力で避難行動をとるために何らかのハンディキャップを有する方たちが、災害の犠牲となりやすいことは広く知られており、そのための対策の検討は長年にわたって続けられてきたわけですが、平成16年に発生した一連の風水害による高齢者等の被災状況を踏まえ、要援護者のいのちを守るためのとり組みがさらに積極的に推進されることとなったのです。

内閣府から出された集中豪雨時等における情報伝達及び高齢者等の避難支援に関する検討報告（H17年3月）では、1）行政内部において要援護者の避難支援問題を解決するために不可欠な防災関係部局と福祉関係部局等の連携が十分になされていないこと、2）プライバシー保護の観点から要援護者情報の共有・活用を図りにくいこと、3）要援護者の避難支援者確保が難しく避難行動支援体制の整備が遅れていることが、大きな問題点として指摘されています。

自主防災組織など、地域コミュニティで要援護者の避難支援に取り組んでいる全国の市民の方たちからよく伺うのは、上述2）の問題にどのように取り組めば良いのだろうかという悩みです。「要援護者の情報がなかなかつかめない、支援の要請はあっても近隣の協力者を確保することが難しい」など、共通の課題が直面し、対策がなかなか進まないという苦労話をたびたび耳にしてきました。高齢化社会を迎えるということは、単に高齢者の割合が増えるということ

に留まらず、様々な障害や病気を抱える人の割合が増えて行くということを意味しています。助けを求める人の数が増加し、助ける側の人数が減少していく中で、この大きな課題を解決するために何が必要とされているのでしょうか。

3. 要援護者の意識

要援護者として災害時に支援が必要と想定されている方たち自身の意識はどうか、私が勤務する地元（静岡県富士市）にある障害者自立支援センターで実施された要援護者に対するアンケート調査結果をご紹介します。調査項目は、要援護者自身が災害時の避難やその後の避難生活にどのような不安を抱えているか、また要援護者の情報把握や名簿整備作成に対する意識を把握するものであり、要援護者とその家族99名から回答が得られています。

(1) 自分のハンディキャップを知られることへの抵抗感

近所の人たちに自分のハンディキャップを知られることへの抵抗感については、「感じない」という割合が多数を占めています（図3）。

◇抵抗を感じると答えた理由

- ・普通の人だと思われたいから
- ・障害者だと知られると自分の立場が悪くなるから
- ・まわりに気を使わせてしまうから

◇抵抗を感じないと答えた理由

- ・知ってもらったほうがまわりに助けてもらえるだろうから
- ・同じ地域で生活しているのだから知ってもらいたい

また、地域の人たちに自分のハンディキャップをどの程度知ってもらいたいのかについて

地域コミュニティの 防災力 重川 希志依

は、詳しく知ってもらいたいとする人が44%を占め、逆に、知られたいとする人はわずか6%でした（図4）。

◇詳しく知ってほしいと答えた理由

- ・自分だけでは体調管理ができず、そのためには障害の内容を詳しく知ってもらいたい
- ・聴覚障害で通訳者が必要だから

◇一部知ってほしいと答えた理由

- ・避難所で共同生活をするのに必要なことだけ知ってもらいたい
- ・障害の程度は人それぞれなので、その人に応じた理解を得たい

(2) 要援護者名簿と情報開示への意識

要援護者の支援体制づくりを進める際に大きな壁となる名簿や台帳整備に関しては、その必要性を感じる人は73%に及び、必要ないとした回答は9%にと留まっています（図5）。

◇名簿は必要と答えた理由

- ・自分ひとりでは行動できないし、家族が無事だという保障はないから
- ・救助をする際にも、安否確認の際にも役立つから
- ・前もって要援護者の存在を知ってほしいから

◇わからないと答えた理由

- ・プライバシーがありメリットとデメリットがあるから
- ・要援護者一人ひとりに合った名簿になるのか、それがどの程度公開されるのかわからないから

さらに、要援護者名簿や台帳に個人情報をごどの程度開示しても良いと考えるかに関しては、詳しく開示しても良い・一部開示しても良いをあわせると9割近くに達しています（図6）。

◇詳しく開示しても良いと答えた理由

- ・救助や支援をしてもらう時に、細かい留意点を知ってもらいたい

◇一部開示しても良いと答えた理由

- ・障害名のみでは、どのように救助や介助すればよいか分からないから
- ・住所や電話は開示しても良いが障害名は伏せたい
- ・救助のために最低限必要な情報のみの開示なら構わない

図3 近所の人に自分の障害を知られることについて抵抗感を感じますか

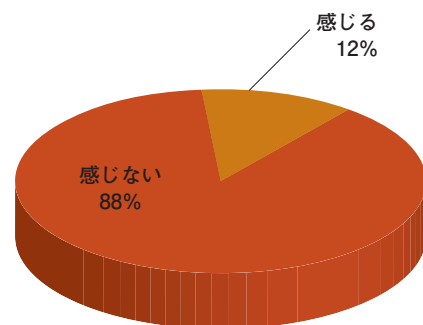
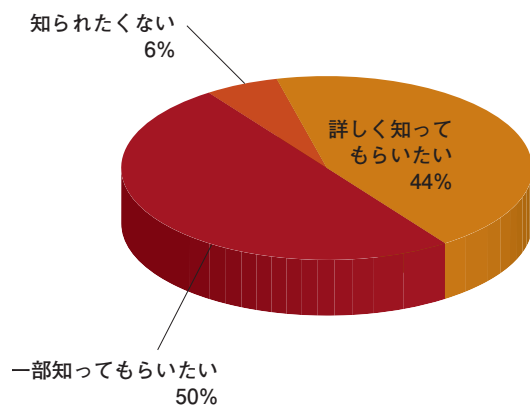


図4 地域の人に自分の障害をどの程度知ってもらいたいですか



地域コミュニティの 防災力 重川 希志依

図5 要援護者名簿は必要だと思いますか

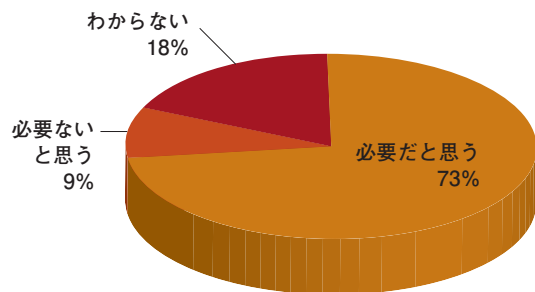
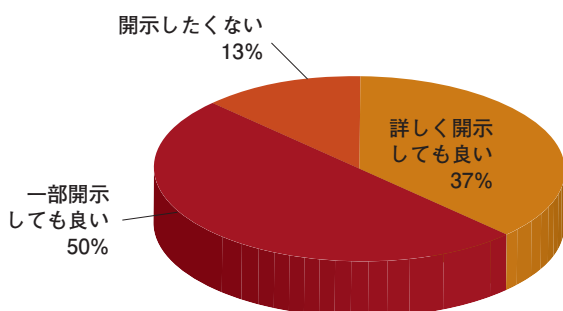


図6 名簿作成にあたり自分の情報をどの程度開示してもよいと思いますか



以上見てきたように、自らのハンディキャップを地域住民に知られることに抵抗を感じる人はいるものの、自らのハンディキャップを他者に知られることへの抵抗感を感じる人は予想以上に少なく、災害時の救助や避難介助、あるいは避難所生活をして行く上で、家族以外の人たちから支援を受けるためには、個人情報開示の必要性を認識している人が多く存在することがわかります。ただし、「要援護者支援」といっても、一人一人の障害の種類や程度、さらに情報開示の必要性を感じる情報内容は異なり、災害時要援護者名簿作成のために、同じ様式の調査表を一律に配布されると、戸惑いを感じるケースも決して少なくはないと思われます。

4. 自らの力と地域之力

災害による被害を防ぎ、被害を軽減するため最も重要なことは、自らの命を自ら守る努力

をすることです。また、自助の力だけでは限界がある場合には、家族や地域コミュニティなど共助の力で補い合うことが基本となります。そのために、全国で災害時の要援護者支援のための対策のあり方を模索し、その実現に多くの努力がなされてきました。私の知るある自治会長さんは、支援を求める要援護者を地域から探し、一つ一つのケースについて、2～3名の支援協力者をお願いして回る仕事を1年以上も続け、ついに心労が重なりダウンしてしまいました。要援護者への支援体制に先進的に取り組んでいる事例では、このように、一部の熱心な地域住民の熱意と努力により支えられている場合が少なくありません。「たまたま熱心な人の存在があったから」というだけでは、誰もが安心してらせる地域づくりを進めていくには自ずと限界があります。

誰しも、年をとり足腰が弱ってくれば、緊急時に自力で迅速に避難することはできなくなります。あるいは潜在的にハンディキャップがあり自力で避難することは難しいということは、自分自身で十分に理解していることと思います。このような方たちが、自らのいのちを守るために自ら支援を申し出るようになれば、支援体制づくりの一つの障害を乗り越えられることになります。そのためには、健常者も要援護者とともに、自分たちの住む地域にどのような災害の危険性が潜在するのか、自分の身に起こりうる危険性を正しく認識し、自分のいのちを守るために取るべき行動を自分で判断する能力を身につけることが何よりも重要と考えられます。個人情報保護の壁が立ち上がる中で、苦勞しながら名簿や台帳を作成することが最終目的ではありません。むしろ、地域でくらす全ての人たちの「防災能力」を高めていくことが第一に求められているのではないのでしょうか。