

□ 災害時要配慮者の避難を考える ～「避難勧告等に関するガイドライン」を中心に～

跡見学園女子大学観光コミュニティ学部教授
(一社)福祉防災コミュニティ協会代表理事

鍵 屋 一

今年に入ってから、6月の大阪北部地震、7月の西日本豪雨災害、9月の台風21号、北海道胆振東部地震、そして台風24号と自然災害が猛威を振るっている。亡くなられた方の多くは災害時要配慮者のみなさまである。

お亡くなりになった方々のご冥福をお祈りするとともに、被災された皆さま、関係されるみなさまに、心からのお見舞いを申し上げます。同時に、要配慮者の命を守るセーフティーネットの構築に全力を尽くしたいと思う。

避難訓練の功罪

避難というと、ほとんどの人は学校の避難訓練をまず思い浮かべるだろう。非常ベルがなり、先生の指示にしたがってみんなで教室を出て階段を下り、上履きを下履きに履き替えて校庭に集合する。今は「おはしも」(押さない、走らない、しゃべらない、戻らない)を合言葉に行動するところも多い。校庭に全員がそろったら、校長先生の講評があって、またみんなで教室に戻る。

この避難訓練には多くの問題がある。たとえば、非常ベルは本当に鳴るのか、走らないと間に合わないときでも歩くのか、上履きを履き替える余裕があるのか、校庭の安全は誰が確かめているのか、本当に火事なら教室に戻れないのではないのか……。このため、学校の避難訓練は全く役に立たないか、

ほとんど役に立たないかのいずれかだ、などと冷笑されている。

だが、最も大事なことは訓練されている。それは、同じ場所にとどまらないで、より安全な場所に逃げることだ。危険から逃げるのはとても難しい。このため、古今東西で逃げる勇気が大切だと言う言葉がある。中国の「三十六計逃げるに如かず」、ハンガリーのことわざで一昨年同名で大ヒットしたテレビ番組のタイトル「逃げるは恥だが役に立つ」などである。

正常性バイアスと同調性バイアス

人間には「正常性バイアス」がある。自分だけは安全だ、災害に遭わないだろうという根拠のない思い込みだ。この思い込みがあるので、ほとん



写真1

片田敏孝東京大学大学院情報学環特任教授提供

どの人は最初の危険認知の段階では逃げられない。

しかし、危険を認知しているのだから不安は当然にある。そこで、他人の行動を見ようとする。誰かが「火事かもしれない」といって逃げると、一緒になって逃げようとする。他人と同じ行動をとることで安心感を得ようという意識を「同調性バイアス」という。

上の写真は「釜石の奇跡」と呼ばれる釜石東中学校の生徒たちが、近くの鶴住居小学校の児童の手を握って一緒に避難している姿である。中学生たちが率先して逃げたことで、中学生はむろん、小学生も地域の人も助かっている。まさに同調性バイアスが効いた優れた事例だ。

あと少しの支援があれば

福島県の聾学校の校長を退職した中村雅彦さんは、東日本大震災発生後、教え子たちの安否確認で沿岸部を回った。

「在宅の障がい児者を高齢者が世話をしている家庭も多かった。残念なことに、高齢者の判断が遅れ、ともに逃げ遅れた事例がいくつもあった。」
「一方で、自閉症の子どもがいることを近所の方が前から知っていたので、支援に駆け付け、一緒に避難して助かった事例もある。」「しかし、多くの被災地を回った経験からは、残念なことに障がい者にとって地域の助け合いは重要だが、必ずしもうまく行われていないと思う」と述べている。
(中村雅彦「あと少しの支援があれば 東日本大震災障がい者の被災と避難の記録」、ジアース教育新社、2012年2月)

地域の方から、あと少しの支援があれば、あの子たちはきっと助かっただろうに、という無念の思いが伝わる。

逃げると避難の違い

逃げるは、今の場所から移動するというニュア

ンスがある。避難も逃げると同じではないか、という方も多いかもしれない。しかし、「避難」の意味は「難を避ける」である。移動するかしないかではなく、難を避けられるかどうかなのだ。

水害で亡くなるのは、外出先が多い。避難所に向かったり、田んぼや畑を見に行ったり、川の様子を見に行ったりしたためだ。特に道路が30cm以上浸水している状況では外に出るのはかえって危険だ。だから避難所に行かずに自宅の2階など、より安全度の高いところに移るのも避難になる。外に出て安全確保を図るのを「立退き避難」家の中の安全な場所に移るのを「屋内安全確保」という。

避難情報の変更

平成28年8月30日、台風10号により岩手県岩泉町高齢者グループホーム「楽ん楽ん」で9人の高齢者が水害で亡くなり、社会に大きな衝撃を与えた。現地に行ってみると、隣地には大きな工場があった。仮に、平常時から施設と合同で避難訓練をしていたならば、きっと高齢者の避難を支援してくれたのではないかと惜しまれる。

この災害を受けて、内閣府は平成29年1月31日に「避難勧告等に関するガイドライン」を改訂し公表した。避難情報の名称は変更され、下表のとおりとなった。

旧名称	新名称
避難準備情報	→避難準備・高齢者等避難開始
避難勧告	→避難勧告
避難指示	→避難指示（緊急）

私はこの委員会において、この変更では不十分だと意見を述べた。なぜなら、人には正常性バイアスがあり、「避難準備」だと、まだ逃げなくてよいと受け止めるからである。結果は原案と変わらなかったが、自治体は住民の正常性バイアスを十分に踏まえ、「高齢者等避難開始」に重きを置いて運用するべきである。



写真2

右の建物が楽ん楽ん、左の建物が工場。楽ん楽んの建物には水の跡がくっきりと残っている。

(平成28年10月15日 著者撮影)

要配慮者利用施設の災害計画等の作成と確認

これまで、自治体は要配慮者施設の利用者については施設が災害対応し、在宅の要配慮者は自治体が地域住民とともに災害対応するとしていた。このため、要配慮者名簿に施設入居者は記載されないのが一般的だ。これは、施設の災害対応力が十分にあることを暗黙の前提としている。

しかし、台風10号水害で施設が十分な災害対応力を有していないことが明らかになった。法令上、施設は災害計画を作成し、訓練することとなっているが、どのような災害を対象にするかは明確でなく、計画や訓練を自治体が監査することもほとんどなかった。実は、間一髪で被害を免れた施設がいくつもあり、ほんのちょっと判断ミスがあれば、もっと大きな被害になったと思われる。

そこで、施設の災害計画、訓練の実効性を確保するために、ガイドライン、検討会報告では新たに2つの対策を記述している。

一つは、災害計画作成に際しては専門家等の助言を受け、訓練は市町村、消防団、地域住民等と

一緒に行うことで、専門性と受援力を高めることである。災害時は特に、人も組織も孤立すると弱くなる。施設、病院、学校、企業等は地域社会につながって助け合うことで災害時の安全性を高められる。

もう一つの対策は、定期的な監査時に自治体が災害計画、訓練の実効性を確認することを強調した点である。福祉部局の監査は主に会計監査であり、災害計画の監査はその有無を確認する程度であった。そこで、福祉部局だけでなく防災や土木部局も立ち会って監査することを奨励した。

ガイドラインの限界

一方で、これでも施設の防災力は大災害には十分ではない。今回、いくつかの被災施設が指定避難所ではなく自分たちで考えた場所に避難している。行政は、避難所と言えば小中学校を指定するが、実際に要配慮者はかなり個別性が強い。バリアフリー環境があったり、近いところを選んだりしなければならない。

避難方法についても、認知症患者、知的や精神

の障がい者、視覚障がい者、車いすなど、それぞれ個別性がとても強い。

そうであれば、施設は施設の特性、各利用者の個別性に配慮して、計画、訓練、見直しを真剣に行い、実効性を高めなければならない。さらには、近年の災害の激甚化にも対応するとすると、計画の基準となる被害想定までも超えているわけだから、施設職員の判断力を高めることが必要だ。

在宅の要配慮者の避難

津波避難の事例であるが、内閣府「避難に関する総合的対策の推進に関する実態調査結果報告書」（2013年）によれば、東日本大震災時の高齢者や障がい者の避難では、家族や近所の人など、身近な方からの直接的なはたらきかけによる他、福祉関係者からの連絡や声掛けによって避難した割合が高いことが明らかになっている。

表1 避難行動に関わる情報源

（東日本大震災の被災地で避難支援が必要だったと答えた783人のうち、実際に避難された方315人が回答対象）

1位	家族など同居している人の判断	101
2位	近所の人、友人等からの連絡や声かけ	97
3位	福祉関係者からの連絡や声かけ	74

表2 避難行動における支援者

（東日本大震災の被災地で避難支援が必要だったと答えた783人のうち、避難されたときに支援者がいた方197人が回答対象）

1位	家族など同居している人	85
2位	近所の人、友人等	60
3位	福祉関係者	54

出典：内閣府「避難に関する総合的対策の推進に関する実態調査結果報告書」2013年

すなわち、要配慮者へは、日常の支援者が災害時も支援することが効果的であり、近隣のコミュ

ニティと福祉関係者からの避難支援を積極的に進めなければならない。

さて、厚生労働省は「高齢者標準」の社会を見据えて、団塊の世代が75歳以上となる2025年を目途に、重度な要介護状態となっても住み慣れた地域で自分らしい暮らしを人生の最後まで続けることができるよう、住まい・医療・介護・予防・生活支援が一体的に提供される地域包括ケアシステムの構築を目指している。地域包括ケアシステムは、おおむね30分以内に必要なサービスが提供される日常生活圏域（具体的には中学校区）を単位として想定される。しかし、この検討項目に災害時の対応が入っていない。

熊本地震では、死者が270名（平成30年10月22日、熊本県発表）に上ってしまったが、直接死は50名であり、関連死のほうがはるかに多い。関連死の約8割は高齢者である。過酷な避難生活で、だからこそ地域包括ケアシステムのめざす「住まい・医療・介護・予防・生活支援」の一体的な提供がなされなかった可能性が高い。

高齢者標準社会の防災対策は、直接死を防ぐとともに関連死を防ぐことが最重要であり、それには災害時の地域包括ケアシステムの構築が有効と考える。また、現状の地域包括ケアシステムには障がい者や乳幼児などが含まれていない。すべての要配慮者に必要な支援が届くように拡充することが重要だ。熊本県では地域支え合いセンターが設置され、高齢者だけでなくすべての被災者が対象となった。素晴らしい先進事例だ。

ケアプラン等への災害時対応の記載

近年の災害においては、ケアマネジャー等の福祉サービス提供者が中心となって献身的に担当利用者の安否、居住環境等を確認し、ケアプランの変更、緊急入所等の対応を行うなど重要な役割を果たす事例がでてきている。

福祉事業者は日常的に要配慮者と接しているこ

とから、このような活動を平常時から意識的に行うことで要配慮者の自助、共助の力が高まると考える。たとえば、室内安全化のための家具固定への協力、備蓄品の助言、避難支援者の調整、避難所の周知などがある。そして、訪問介護計画書の中に災害時の支援方策を記載し、本人や家族、地域の支援者等と話し合っ、役割の分担を決めていく取組を進めることが望ましい。

ところが、現在の介護保険のケアプラン、障害者総合支援法の個別支援計画等には災害時の対応を記述する欄がない。福祉事業者に災害対応計画を作成するノウハウが不足しているためとすれば、事業者研修、ケアマネ研修などで要配慮者支援の個別計画作成を実施したり、資格試験に防災・事業継続分野の問題を出すことが有効と考える。

将来的には、要配慮者支援プランの個別計画は、通常のケアプランの一部として必須記載事項となるのが望ましいと考える。これにより、要配慮者はもとより、作成する福祉事業者、そして地域防災力の向上にも資する。

地区防災計画での要配慮者避難支援

平成29年7月、九州北部豪雨災害により福岡県朝倉市黒川地区では、ほとんどの住宅が濁流に流されてしまったが、前々から住民たちは大雨のときは〇〇さんの家に避難しようと決めていたので、1人の犠牲者も出さなかった。

また、同年7月22日からの梅雨前線に伴う大雨で人的被害のなかった秋田市職員からは、住民が九州北部豪雨の状況を知っていて、地域リーダーの声掛けなどで早めに避難していたことが大きかったと伺った。

このように、防災はやはり現場の住民が行動することが重要である。そこで、ガイドラインでも触れている地区防災計画の活用を提案したい。在宅も含めた地域全体の要配慮者の安全を考えるために、地域住民と施設が一緒になって、地区防災計画作成を目標に話し合いを始めてはどうだろうか。地域住民と施設が協働で計画を作成し、訓練することで、実効性のある要配慮者避難支援の仕組みが期待できる。