

## □地域防災力の向上

## ～要援護者支援の観点から～

富士常葉大学大学院環境防災研究科

教授 重川 希志依

## 1. 災害時要援護者支援のとり組み

平成16年7月に発生した新潟豪雨災害では高齢者に犠牲者が集中した。この水害以前にも、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。しかし平成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、国や自治体において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。

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、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、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、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た。

この課題解決方法を見出すために、翌年、災害時要援護者の避難支援ガイドライン(平成18年3月)が策定され、具体的な避難支援プラン策定の手順や避難支援プランを実現するための具体的な方法も示された。さらに平成19年3月には、災害時要援護者の避難支援における福祉と防災との連携に関する検討会による検討結果として、「災害時要援護者対策の進め方について～避難支援ガイドラインのポイントと先進的取組事例～」が示されるなど、要援護者の防災体制拡充にむけ関係省庁が連携して各種検討が進められている。これら国での検討に加え、地方公共団体では災害時における要援護者支援のためのしくみづくりが鋭意進められつつある。

しかしながら市町村レベルで体制づくりに取りくむ防災や福祉担当者、さらに自主防災組織や自治会長など地域住民の方たちからは、「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を確保することが難しい」など、既に指摘されてきた諸課題が、依然として大きな障壁

となっているという話をたびたび耳にする。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る。助けを求めると人数が増加し、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だろうか。

## 2. 要援護者の意識

私は以前、ある防災関係の研究会で知り合った視覚障害者の方から次のようなお話を聞いたことがある。「目の見える人なら、何気なくタバコを吸っているでしょうが、視覚障害者は、火災を起してしまうかもしれないという心配を常にしているので、タバコ1本を吸うのも、すごく気を使って注意します。タバコと灰皿とライターは必ず定位置に置いています。タバコを吸うときには、火をつけてから火を消すまで動かさず、火が完全に消えたことを確認してから灰皿を元の位置に戻します。私たち視覚障害者は、目が見えないために、日頃から防災については人一倍注意を払っています」。

この方の話にあるとおり、自分が有するハンディキャップに応じて、どのような種類の災害に対し、どのようなリスクが存在しているのかを理解することができれば、被害発生を未然に防ぐための対策を自らとることも可能となる。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のようなものであるのだろうか。

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「チャレンジふじ」では、富士市内の社会福祉施設や団体等を通じて、要援護者に対するアンケート調査を実施した。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た。その一部を以下に紹介する。

### (1) 自分のハンディキャップを知られる事への抵抗感

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る(図1)。

#### ◇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

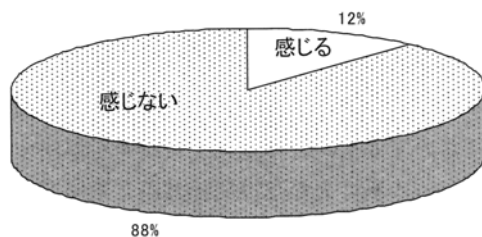


図1 近所の人に自分の障害を知られることについて抵抗感を感じるか？

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ほしいかについては、詳しく知ってほしいとする人が44%を占め、逆に、知られたいとする人はわずか6%であった(図2)。

◇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ほしい
- ・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

- ・避難所で共同生活するのに必要なことだけ知ってほしい
- ・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

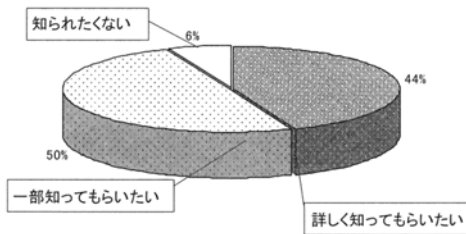


図2 地域の人に自分の障害をどの程度知ってほしいか？

(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%にと留まっている(図3)。

◇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

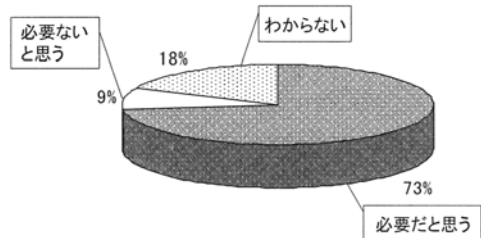


図3 要援護者名簿は必要だと思うか？

さらに、要援護者名簿や台帳に個人情報をも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割近くに達している(図4)。

◇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ほしい

◇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

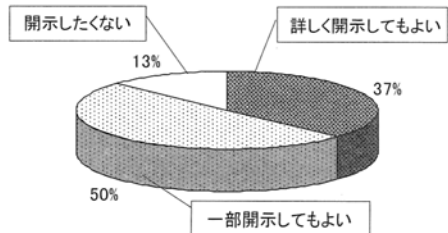


図4 名簿作成にあたり個人情報をどの程度開示してもよいと思うか？

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る。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る。

### 3. 自らの力と地域の力

災害による被害を防ぎ、被害を軽減するために最も重要なことは、自らの命を自ら守る努力をすることである。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る。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いる。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った。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ない。「たまたま熱心な人の存在があったから」というだけでは、誰もが安心してくらせる地域づくりを進めていくには自ずと限界がある。

誰しも、年をとり足腰が弱ってきた、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、自分自身でわかっていることである。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る。そのためには、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か、地震や大雨などの災害発生に伴い起こりうる被害はどの程度のものなのかなど、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できる能力を身につけることが重要となる。要援護者支援のためのコミュニティづくりは、名簿や台帳を作成することが最終目的ではない。むしろ、地域でくらす全ての人たちの「防災能力」を高めていくこと第一に求められているのではないだろうか。

### 謝 辞

本稿を執筆するにあたり、障害者自立支援センター「チャレンジドふじ」の皆様にご多大なご協力をいただきました。また本研究の一部は科学研究費補助金基盤研究A「福祉防災学の構築」（代表：立木茂雄同志社大学社会学部教授）の一環として行われたものであります。ここに謝意を表します。