

□ 今後の災害弱者対策に問われるもの

文教大学助教授 田 中 淳

## 1. はじめに

阪神・淡路大震災は、防災行政に様々な問題を提起した。自治省消防庁は、震災後の平成 7 年 2 月 6 日付で地域防災計画について緊急に点検するように、また 8 月 7 日付けで、地域防災計画の見直しを推進するように要請している。その際に留意すべき具体的な対策項目として指摘したのが表 1 に示した事項であり、災害弱者対策もそれらの事項のひとつである。

その後も、平成 11 年 9 月に発生した熊本県不知火町での高潮災害では死者の半数が 70 歳以上の高齢者であったし、また同月に発生した東海村核燃料加工工場臨界事故では、聴覚障害者が事故情報や屋内待避の要請を円滑に入手できなかったという事例が続いている。高齢化社会を迎える 21 世紀には、高齢者や障害者など災害の被害を受けやすく、既存の応急対策システムでは不十分な層、いわゆる災害弱者に配慮した防災対策の策定、運用が求められることになろう。本稿では、災害弱者対策の現状はどうなっているか、またその課題とは何かを、筆者が平成 20 年 9 月に実施した全国の 670 市

表 1 自治省消防庁の見直しポイント

- |                                      |
|--------------------------------------|
| (1) 被害想定について                         |
| (2) 職員の動員配備体制について                    |
| (3) 情報の収集・伝達体制について                   |
| (4) 応援体制について                         |
| (5) 被災者の収容、物資等の調達について                |
| (6) 防災施設の整備について                      |
| (7) 消防団、自主防災組織の育成強化について              |
| (8) 防災訓練について                         |
| (9) 災害弱者対策について                       |
| (10) 防災ボランティア活動の環境整備等について（8月7日付けで追加） |

と 23 特別区を対象に行った調査注)結果から、概観してみたい。

## 2. 災害弱者対策の現状

## ①災害弱者対策の策定

多くの地方公共団体が、阪神・淡路大震災後に地域防災行政の見直しを行っている。その際に重視した事項として一番多くあげられたのは「職員参集方法や非常参集体制」であり、見直し済み及び検討中の 446 市区中の 78%に達していた。ついで「本部体制や所掌業務」が 76%と続いている。

これに対して「災害弱者対策」については、71%の市区が見直しのポイントとしてあげており、これらの事項に続く高い位置付けをされていた。「自主防災組織の育成・強化」(71%)や「情報収集・伝達体制」(70%)、「ボランティアの受け入れた体制や育成方法」(69%)などと同程度に重視されていたのである。

実際に、災害弱者対策の策定は進んだようだ。地域防災計画(震災対策編)の中で「災害弱者についての対策を定めている」市区は315団体(回答453団体中70%。以下は同じ)に上っている。自治省消防庁が平成3年時点で調べた際には65市区であったものが、実数で4.8倍と大幅に増加したことになる。

#### ②専従班設置

しかし、対策内容についてみると、必ずしも具体化が進んでいるとはいえないようだ。災害弱者対策を担当する専従の部局や班が定まっている市区は27%にとどまる。

兼務ではあるが担当部局や班を決めている市区が36%で、残りは担当部局を特定していない。阪神・淡路大震災では他の活動に担当者が忙殺され災害弱者を担当する職員がいなかった、あるいは限られていたことが、災害弱者対策の遅れにつながった面がある。兼務の内容にもよるが、まず専従化が災害弱者対策の第1歩であり、その面ではより進展させていく必要がある。

#### ③避難支援体制

高齢者や障害者の中には、危険回避行動や避難行動が難しい者がいる。まずは、自宅や関連施設の耐震化や家具の固定、危険地区外の立地などの「身の安全の確保」が求め

られる。なかでも、そのような弱者が多数いる福祉施設では喫緊の課題といえる。しかし、「福祉施設の防災体制の整備や指導」こそ34%の市区で定めているが、「福祉施設の耐震診断や補強」は19%にとどまっている。

このように現状では被災の可能性がある以上は、緊急時の避難支援二体制の確立が必要となる。しかし、「ほぼ完全に支援体制ができていない」とした市区は5団体にとどまった。「完全ではないが一部支援体制ができていない」市区が30%あるものの、多くは「できていない」としている。

支援体制を具体化できないひとつの原因に、支援する側の人の確保が難しいという点もある。同時に支援される対象者の把握も難しいという問題もある。障害者や有病の高齢者、外国人の一部はもともと地域で生活できない、地域のネットワークから洩れているのである。とくに、障害者の場合には、その存在が地域で把握されていない。

それ故に、阪神・淡路大震災では、災害弱者の安否確認が遅れたのである。しかし、「すべての災害弱者の実情を把握している」とした市区は20団体に過ぎない。平成3年当時には5市区であったことと比べると増えてきてはいるが、依然として遅れている対策領域といえよう。

#### ④避難所生活

阪神・淡路大震災で災害弱者対策が問題として浮上してきたのは、避難所で生活できない弱者がいた、という点にもあった。

このことから、35%の市区が「おかゆ・粉ミルクなどの災害弱者用の食糧の備蓄」をしたり、27%の市区で一般の避難所では生活が難しい人のための専用の「災害弱者用の避

避難所」を設置することになっている。通常の避難所の中に「災害弱者用の場所」を確保する市区も17%ある。ただ、専用の避難所を活かすには、その前提として災害弱者の存在を避難所の運営主体が把握できる体制が求められる。外観からは判断できないことも多いからである。しかし、「災害弱者が把握できる名簿様式」を策定している市区は8%、運営組織に「災害弱者班」を設けている市区は12%にとどまる。これらの対策がないと、折角の専用スペースの存在も弱者側は知らず、逆に対応側は弱者をつかめない事態も予想される。

しかし、本質的には避難所が「バリア・フリー」となっていないことに問題がある。ところが、バリア・フリー化をとっている市区はユ 2%に限られている。「災害弱者用の仮設トイレの設置」(15%)、「手話通訳やガイドヘルパーの派遣」(11%)、「聴覚障害者用のFAXや掲示板」の設置(7%)など設備面や運営面での配慮も低い。このような設備面・運用面での配慮は、災害弱者の自立を可能とし、その結果として行政の支援負担も軽くなると期待される。さらに、実施の容易なものも多い。

#### ⑤在宅支援・仮設住宅支援

在宅の弱者の方が、厳しい被災生活を余儀なくされていたという指摘も多い。避難できなかった層や避難しても避難所に居れずに自宅に戻った人がいたからである。これらの在宅者向けの対策としては、「安否やニーズの把握体制」を32%の市区で定めている。しかし、前述したように災害弱者の実情把握をしている市区は少なく、その実行可能性には疑問も残る。

同様に、復旧段階や復興段階では、「応急仮設住宅への優先的入居」が一番多くの市区であげられた(24%)。しかし、この対策も弱者への配慮があつて初めて生きてくる。通常の応急仮設住宅では暮らせない弱者もいるからである。しかし、「災害弱者用の応急仮設住宅の建設」は12%の市区で、また、「仮設住宅への手話通訳やガイドヘルパーの派遣」も11%に留まる。

#### ⑤まとめ

災害弱者対策は、国の指導もあり、策定している市区は大幅に増加している。また、福祉施設の防災体制の整備や指導、災害弱者専用避難場所の指定、緊急入所といった、施設対応型の対策は比較的進んでいる。

しかし、避難所のバリアフリー化や弱者仕様の仮設トイレの整備等は進んでおらず、その結果として一般向けの対策と災害弱者向けの対策を分けざるを得なくなっている。同様に、補装具や医療体制、生活支援といった自立を促す対策も進んでいない。これらは行政ニーズを増大させる原因となりうる。

さらに、安否確認やニーズの把握、あるいは応急仮設住宅への優先的入居といった対策を実施することになっているが、その前提となる弱者の実情把握や弱者仕様の採用は進んでいない。したがって、その実効性には疑問が残るといわざるを得ない。

### 3. 災害弱者の進展を目指して

#### ①担当者の抱える課題

これら災害弱者対策を検討する際に担当者はどのような課題を感じているのだろうか

か。「政策課題として市区内の優先順位が低い」とした市区は少ない(13%)。むしろ、「災害弱者の範囲が広く、個々の状況に差があるため包括的な対策が立てにくい」ことであったり(63%)、「対象者が多い割には、対応できる職員が少ない」こと(45%)であり、また「地域やボランティアの力が弱い」こと(32%)である。つまり、災害弱者対策の必要性やとるべき対策はわかるが、その量が多く、他方対応できる職員に限られている。そのために地域の力が必要だが現時点では弱いというのである。

## ②対応の可能性

これらの課題を解決する上では、第1に、福祉施策との連動が必要となる。52%の市区が「防災対策の面から、福祉対策の内容や優先順位に配慮を要請する」ことは可能だとしており、また10市区が既に実施している。

第2に、外部な人的資源の活用も必要となる。「自主防災組織等が災害弱者に対する支援をできるような環境を形成する」ことは60%が可能と見ている。また既に実施しているとした市区も31団体ある。しかし、「災害弱者の被災生活を支援する上で、障害者団体などに一部の対策を任せる」ことが可能と考える市区は34%に低下する。これは可能かどうか「わからない」として市区が130団体と多かったことによる。可能性は低いと見ているというよりも、判断を保留しているものと考えられる。同様に、「安否確認のために障害者団体等への名簿公開」を可能と見る市区も18%と少ない。

これについても「わからない」とした市区が多く、判断を保留している。実はこの問題は、行政丸抱え的に行われていた防災対策の中

に、民間団体をどう位置づけていくか、という一般的な論点に通じる。

第3に、対策の中での重点化を図っていく必要がある。そのひとつに「まず身の安全確保」があるといえよう。弱者の「自宅の家具の固定や耐震診断の経費を補助する」ことは、既に34市区で実施されているが、全般には可能性は低いと見る市区が55%と多い。これも「わからない」が101市区と多い。手法や手続きがはっきりしない、あるいは費用が発生する、といったことが背景にあると考えられる。国や都道府県がこれらの対策について指針を示していく必要があろう。

注)アンケート調査は、平成10年度文部省科学研究費補助金重点領域研究「都市直下地震災害」の一環として実施された。調査の概要は以下の通り。

[対象] 全国 670 市および 23 特別区

[調査方法] 郵送法

[回収率] 有効回答数 453 件

(有効回収率 65.4%)

[調査時期] 平成 10 年 9 月