

□ 災害弱者対策訓練の現状と課題

(株)防災&情報研究所 高梨成子

災害弱者(視覚・聴覚障害者, 肢体不自由者, 乳幼児, 高齢者, 傷病者・入院患者, 妊産婦等の自力避難等の対応が困難な人, 外国人・旅行者等)は, 身体, 情報収集・伝達力, 知力などにハンディキャップを負っているため, 災害時に被害を受けやすい立場にあります。過去の局所的な農山村型災害では, 行政や地域コミュニティによる相互救助により, 災害弱者問題はさほど顕在化しませんでした。都市化が進行した現在, 災害下で弱者は過酷な状況に陥ることが判明してきています。阪神・淡路大震災を初め, 特にこの数年間に多発した, 火山噴火災害, 風水害, 地震等では, 高齢者の避難遅れによる死傷, 復旧・復興期における心理的・経済的ハンディによる回復の遅れなどが目立ってきています。

1. 具体化・実効化していない災害弱者対策

阪神・淡路大震災以降, 行政機関, 地域の防災組織ボランティア団体等で, 様々な災害弱者対策が進展してきていますが, 全国的に見てもさほど災害弱者対策が進んでいるとは言えません。例えば全国の市及び東

京都特別区を対象とした調査(田中淳「災害弱者対策の阻害要因に関する調査」1999年3月)では, 「災害弱者への防災教育」は26%, 「災害弱者向け防災訓練」は13%の区市で実施されていたに過ぎないという結果でした。

また, 災害時に地元の社会福祉協議会や福祉ボランティア等を中心とするボランティア・センターを設置し, 外部からボランティア団体等を受入れることにより, 介護に必要な人手を確保しようと計画している地方自治体もありますが, 具体的な計画や事前準備がなされていないため, 実際に災害が起きた場合, 外部からの支援者をうまくコーディネートできないなどの教訓も浮かび上がってきています。災害弱者対策の鍵は, 災害弱者本人や施設, 行政, 地域とボランティア団体等の連携にあると言え, 各種の災害弱者対応訓練は, 災害弱者関係者の連携推進上の重要なツールとして位置づけられます。

2. 災害弱者に対するさりげない事前準備の必要性

災害弱者と共に生きる社会では、いざ災害が発生した際に、救助を要する弱者を即座に救える体制作りが肝要です。災害時の災害弱者救護体制を実効性のあるものにするには、次のようないくつかの事前準備が必要です。

〔在宅弱者への支援〕

過去の災害では、「災害弱者」の死傷率が高い傾向が見られます。死傷の原因となる危険要因を少なくするため、家屋の耐震性を高めたり、室内の落下危険物対策を向上させる必要があります。家庭の耐震診断や耐震補強に補助金を出す地方自治体もあり、静岡県下では、自主防災組織等が町内を巡回して、家具の固定等を手助けしているところもあります。

また、避難所や福祉関係施設等で避難生活を送る被災者に比べ、被災した自宅で生活する災害弱者の安否確認やニーズを把握するのは困難を極めることから、在宅で介護を要する人々を把握して名簿を作成し、必要とされるニーズを整理する必要があります。すでに、地域に居住する要介護者の実態を、消防署や区市町村の福祉部局、自主防災組織等が把握し、名簿や防災地図に書き込んでいる場合もありますが、この名簿を公開するにはプライバシーや防犯上の問題が絡みます。被災地外部からの応援行政職員やボランティアと連携し、地域巡回をする場合の方策等を事前に検討しておく必要があります。

さらに、地域内にある診療所や民間病院に災害時の医療救護を依頼し、民間の事業

所や民間輸送機関等に災害弱者の避難や患者搬送等を含め協力を依頼することも必要です。

〔地域内の災害弱者施設等への支援〕

弱者を多数抱える病院・福祉関連施設等では、災害時には圧倒的に人手が不足します。各地域内にある災害弱者施設等への支援策としては、災害発生時における病院や福祉関係施設の自主防災組織による支援（協定締結、明文化等）、地域内の病院や福祉施設間での協力関係の確立、系列施設間で広域の応援体制の計画化、静岡県等では高等学校等の学校施設を福祉関係施設の支援施設として位置づけ、いざというときに避難の援護をすることになっているなどの事例があります。

〔日常生活技術としての災害弱者対応（介護技能）の修得〕

迫り来る超高齢化社会の中では、いつ何どき、本人を初め、家族や近隣の人々、友人・知人等が健康を損ね、介護を必要とする可能性が出現しないとは言えません。このため、多くの人が災害弱者対応（介護技能等）を、日常生活を送る上で必要な基本的技術（生活技術）として、身につける必要があります。それには、負傷時等の応急救護、人工蘇生術等の実技訓練の充実のため、学校教育に取り入れたり、運転免許の取得や更新等の際の義務づけなどのほか、神戸市で実施しているような市民救命士制度、日本赤十字社の防災ボランティア、東京消防庁の災害時支援ボランティアなどの普及を図ることが望まれます。また、車椅子の介助・操作方法、視覚・聴覚障害者への対処の仕方、災害弱者に対する介助等に、何らかの形で

自主的に接する機会を図る必要がありますし
よう。

3. 災害弱者対応訓練に関する課題

災害弱者対策訓練がさほど実施されていない原因としては、訓練参加により災害弱者本人の体調変化や負傷等の誘因となる可能性があること、行政の防災対策担当者や災害弱者担当行政や社会福祉施設等の実施スタッフが少なく、災害弱者個々の障害特性に応じたきめ細かい対処をするには、ノウハウと人手が必要となるためなどです。

次に、これらの課題をいくらかでも解消するための災害弱者対応訓練のあり方を考察します。

〔災害弱者対応のための体制整備及び広範な連携〕

先進的な災害弱者対策及び対応訓練は、身近に弱者を抱えている当事者が担当した際や、福祉と人道的立場から防災に理解と熱意を示す職員、ボランティアなどによって担われたとき、実りのあるものにつながる傾向がみられました。施策上の用語として、「災害弱者」ではなく「要援護者」を使用するようになっている地方自治体もあります(東京都、「神戸市復興計画の体系」等)。従来の地域の防災訓練は、地元の地域組織である消防団や自主防災組織を中心に実施される傾向がありましたが、実際の災害場面における弱者の介助や生活支援は、地域住民だけでなく、中学・高等学校、地域内外の事業所及びボランティア団体等の広範な活動主体によって支えられてきています。また、災害弱者を包括的にみるだけでなく、

高齢者相互の介護や、病院・福祉施設では軽度の在院者による援護等、弱者同士の相互援助が可能な場合もあります。さらに、災害弱者対応は、日常的に福祉領域を中心に実施されていることから、特に都市部では行政に委任された民生委員等のみでなく、各地の福祉関連ボランティア団体、阪神・淡路大震災後に発足した防災ボランティア団体等が重要な役割を果たすようになってきています。

したがって、災害弱者対応訓練は、行政の防災、福祉、医療・保健部門等及び消防機関はもちろんですが、従来の地域内の自主防災組織を中心とした救援訓練だけでなく、障害者の自立を支援し、障害者自らが自主的に行う訓練や、人道的立場の元に、自治会・町内会等の地域組織、避難所ともなる学校関係者、地域内外のボランティア団体、社会福祉協議会、労働組合、広域ボランティアネットワーク等の福祉関係団体等が、地域内の災害弱者への対応を、広範に連携して行う必要があると言えます。

〔実施が望まれる災害弱者対応訓練〕

また、地域や関係団体で取り組むべき災害弱者対応訓練としては、災害発生直後の人命救助、救援に係わる緊急期及び救援期を中心とすべきと考えられます。訓練の実施方法としては、災害弱者本人が実技に参加する訓練や、介護者や代理の人が実技を行うものなどもありますが、実技だけでなく、机上訓練や図上演習等を活用することも必要と考えられます。特に、災害弱者向けも含めた防災計画やマニュアルなどは、関係者への周知徹底、机上の防災訓練等で実戦化を目指さなければ、実際の災害時に、実

効性が伴わないものです。災害時のボランティア・センター設置によるボランティアの受入れ計画等については、具体的に災害発生後のいつ頃からどのような分野にボランティアの受入れを行い、地元との役割分担を図るのか、ボランティアの宿舎や食事等をどのようにするのかなど、具体的な

外部との連携方策を、机上訓練によって検討しておく必要があります。

表に、実施が望まれる災害弱者対応訓練の項目とその内容を示しました。あくまでも例ですが、各地方自治体等では、それぞれの実状や課題、実施段階等を考慮としながら、訓練をステップアップすることが望まれます。

表 災害弱者対応訓練実施ステップの例

<p>第1ステップ：地域の災害弱者の課題の発見と安否確認訓練</p> <p>①地域の災害弱者の実態を把握する→災害弱者の安否確認訓練 災害弱者施設救助訓練</p> <ul style="list-style-type: none"> ・地域内の災害弱者関連施設の実態及び在宅の災害弱者の人数等を確認する ・確認した内容を、防災地図に落としたり、名簿を作成する ・作成した地図や名簿等を基に、災害弱者の安否確認訓練や、災害弱者施設の近隣住民等による救助訓練を行う <p>②在宅災害弱者の救援活動をする →災害弱者宅の家具の固定や非常持出し品等の確認訓練 災害弱者救援訓練</p> <ul style="list-style-type: none"> ・在宅災害弱者宅を訪問する（配食活動の一環等） ・不自由なことや不満等を聞く ・必要に応じ、防災訓練の一環等として災害弱者宅の家具の固定や非常持出し品等の準備状況等を確認する <p>第2ステップ：災害弱者の入った避難所運営計画の策定と避難所運営訓練</p> <p>①地域の災害弱者向けの避難所（二次避難所、福祉避難所）の選定と指定 →災害弱者の避難誘導訓練</p> <ul style="list-style-type: none"> ・地域の災害弱者向けの避難所を選定、指定し、関係者や地域に周知する ・災害弱者自身が、指定された二次避難所等の施設・設備等の確認をする ・災害弱者の家庭と周辺で、二次避難所等の避難先、避難方法等の確認をする ・地域内の災害弱者と救援者との連携のもとに避難訓練等を行う <p>②災害弱者の入った避難所の管理・運営計画を作る→災害弱者避難所運営訓練</p> <ul style="list-style-type: none"> ・障害別に、どのような対応が必要かを検討する ・実際に避難し、避難所生活をしてみる（災害弱者避難所体験訓練） ・避難所内でのボランティアの受け入れ及びボランティア対応を計画する <p>第3ステップ：広域の災害弱者対応計画の立案とボランティア対応訓練</p> <p>①各市町村や都道府県等での災害弱者支援のためのボランティア対応計画の調査 →（広域）総合防災訓練との連動 （広域）ボランティアセンター運営訓練との連動</p> <p>②広域ボランティア支援ネットワークの形成と運用</p> <ul style="list-style-type: none"> ・各地域や周辺にボランティアネットワークを形成する
