

「災害時要援護者の避難支援に関する検討会」（第1回）
議事概要

1. 検討会の概要

日 時：平成24年10月17日（水）10：00～12：15

場 所：中央合同庁舎5号館 特別会議室

出席者：田中座長、上野谷、江尻、鍵屋、川井、國定、渋谷、白石、久松、藤井、
藤村、堀合、三井、山崎（義） 各委員

厚生労働省、国土交通省、全国知事会、総務省消防庁、内閣府、小森参事官、
小宮参事官、武隈企画官 他

2. 議事概要

初めに座長選任を行い、田中委員が座長に選任された。

災害時要援護者の避難支援検討会の目的と検討事項、進め方、「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」、防災対策推進検討会議、災害時要援護者名簿の作成状況について事務局より説明を行った後、江尻委員、三井委員、堀合委員が資料に基づき発表を行った。事務局説明及び委員発表の後、各委員にご議論をいただいた。

<主な説明・意見>

○ 本検討会の目的の第1点目は、現在の「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」の作成からかなり時間が経っており、その後色々と状況が変化していること、また、東日本大震災においても、要援護者の方が一般の方と比べ、かなり多くの方が犠牲になったことから、この機会に見直しを行うことが1つの最終的なゴールである。そのため、今年度3月までに本検討会の最終報告をまとめて頂きたい。

第2点目は、次期通常国会において、災害対策基本法の第二弾の改正が求められており、法律改正をすべき事項についてご提言を頂きたいと考えており、法律改正に間に合わせるべく、1月くらいに中間報告としてまとめて頂きたい。

特に、要援護者名簿は、法的な位置付けは今のところなく、法的には作っても作らなくても、どちらでもいいという現在の状況が果たしていいのか、要援護者名簿をもっと活用させるためにはどうしたらいいのか、また、より要援護者の避難に結びつくように、要援護者名簿作成の前の段階からトータルでご議論頂きたい。

要援護者の課題は、避難の局面だけではなくて、避難後の問題や福祉避難所の問題もある。避難所の問題は別途検討会を設置し、福祉避難所や要援護者が避難所に入れなかった問題等も取り上げて検討することとしているが、現在のガイドラインは福祉避難所についても記載しているので、この点についてもご意見があれば伺わせて頂きたいが、中心は緊急の避難行動についてご議論頂きたい。

○ 東日本大震災でどれくらいの障害者、高齢者が被災して亡くなったのか。このデータは一部自治体で出されているが、国の方の発表の有無、調査の有無について教えて頂きたい。

2つ目に、要援護者の名簿等と施策の関係で、障害者の死亡率が高いことは分かっている。要援護者名簿制度と、障害者の死亡率が高いことの相関、果たしてその効果の有無について、厳格にきちんと総括していく必要がある。

3つ目は、個人情報保護法制と情報公開の関係で、自治体によっては個人情報保護を優先させて名簿を公開しない、しかし、公開する自治体も一部あった。東北地方の市町村数は128と記憶しているが、どうして対応の違いが起きたのか検証する必要がある。

○ 被災地の要援護者及び全国の市町村に対してアンケートを実施する予定であり、現在作業中である。その中で、どれくらいの障害者が亡くなったのか把握する。ただし、要援護者名簿があったから逃げ切れたのかという相関関係が、明確に出てくるのかはアンケートを実施したとしても分からない可能性がある。亡くなった障害者の数も、障害手帳の交付台帳等が更新されていない場合があるので、正確な数字が出ない可能性はあるが、政府が調べることで自体に意味があると考えている。

風水害等のリードタイムのある災害であれば要援護者名簿は、避難支援に非常に活用されるし、大いに能力を発揮するが、今回の津波のようにリードタイムが短い災害でも避難の段階で効力を発揮できたかについては、推測であるが、そうはなっていないであろうと考える。だからと言って、名簿の作成に意味がない訳でなく、要援護者名簿にはせっかく助かった命を失わせないという、もう一つの役割がある。せっかく助かったのに、それ以降、放っておかれ、食料がなくて亡くなることのないようにする意義はある。

例えば、要援護者名簿を作成するのに、部局間でデータをもらえない、要援護者を助けに行く消防団の方に要援護者名簿を渡さなくていいのかという問題等、個人情報保護の問題と言っても、様々な局面があるが、それぞれ解決していく必要があると考える。

また、個人情報保護との関係の整理だけでなく、名簿の提供先を事前に決めておくこと、名簿提供先の団体等と協定を締結しておくことが必要であり、法的な手立てとともに、運用上の手立ても講じておく必要があり、これらも検討頂きたい。

○ 事務方からの説明でもあったように、一步でも前進、少しでも発展させようという考えに賛成である。想定外と言われる、あれほどの大震災があった。その一方で、大変高い率で要援護者名簿が策定されて、障害者の死亡率が高いことははっきりしており、厳格に、現行の名簿制度についてきちんと総括すべき。

その上で、一步でも、あるいは現実的に対処していくべきであり、全総括がなければ議論できないという意味ではなく、このことも念頭に置きながらぜひ議論したい。報道の発表等では、例えば宮城県では一般住民の死亡率の平均は0.6%であるのに対し、障害者の死亡率は1.6%であり、約2.66倍と出ている。この1%の部分は天災だけでは論じ得ない問題である。今までの要援護者対策のどこが問題かということも率直に踏まえ、なおかつ、一步でも前進をとという観点で議論するべきではないか。

○ 実は阪神のときにも公式統計は出なかった。それも踏まえると、実態というのはとても大事である。今、宮城県の数値やNHKもかなりの市町村のヒアリングを行い、約二・何倍という数字を出していたので、事務局にはファクトを集めて頂きたい。

それに加えて、統計に隠れたというか、そこでは読み切れない課題も、やはりきちんと押さえておくことも検討会にとって重要と考える。

○ 私達の地区は大きな町ではないが、2度の震災でかなりの打撃を受けた。私達の地区は非常に過疎化が進んでいるところで、障害を持っている方や要介護の方の手助けをしようと、病院への通院介助や家事援助をしている。

最初の震災の時には、防災知識もなく、防災などという言葉自体も全く分からない町で震度6という大きな地震が発生して、要援護者を支援する組織や体制が全くなかった。

最初の経験を踏まえ、防災組織を作って、要援護者の問題を解決しようと、組織化した。後程、日頃の訓練についても説明させていただくが、私達の地域は21の町内会があり、反対もあったが、何とかお願いして全ての町内会で防災組織を立ち上げた。

防災組織を作って、最初は要援護者を全く把握できていなかったため、手上げ方式と同意方式で町内会長にお願いしたが、最初の登録者は31名だけだったため、人命とプライバシー・個人情報のどちらが重要かを、最初の震災で色々な苦勞をされたのだから、町内に帰ってもう一回説明して頂きたいとお願いしたところ、1カ月後には95名になった。

そのような経緯で、要援護者名簿を作成して、市役所の防災課に1冊、我々の防災班に1冊、町内会全部、今日現在で96名を把握している。町内会に渡す際は、自分の町内の分だけを渡して保管してもらうようにしている。

名簿の内容は、ひとり暮らしの高齢者とか、色々な障害のある方、在宅の要介護高齢者等を登録者としている。登録者の中には高齢のため、名前を書けない方もいるため、町内会長が代理で書くこととしている。

名簿の配り方に非常に課題があり、プライバシーの問題や、消防団、民生委員、町内会長全員など、誰に配付するのかという選択肢があるが、私達の地域は防災会のみとしている。過去の震災でも、障害者や高齢者が偽のボランティア団体を名乗るところから被害を受けるなどの問題もあったので、登録された内容を保護することの重要性は痛感しており、配布先を限定している。

また、名簿に連絡先が書かれていることで、要援護者が被災したり、あるいは病院などに搬送された場合、我々対策本部は緊急時に連絡先に連絡することができる。

一番身近なのが、向こう三軒両隣。これは昔はやった言葉だが、これが一番大事である。向こう三軒両隣の方の同意を得て、あなたは例えばAという男性は支援が必要なので助けに行ってくれないかと、発災した時、助けに行く人の名前を書く。これも要援護者の同意を得ている。「救助」とは言わない。「あの方に救助された、救助されたと何年も言われているので、やめてもらえないか」という意見が出たので、「手助け」と呼称を変えている。

一番大事なのは、緊急時の家族等の連絡先も大事だが、このお助けする向こう三軒両隣の方が災害時には一番役に立つので、これだけは要援護者の登録用紙から消さないよ

うにしている。要援護者が普段どの部屋で生活しているのか把握していないと、災害時に飛び込んでも、どこにいるのか分からないまま時間が過ぎるので、支援者と要援護者が普段から関わりを持ち、普段の生活場所等を把握できるようにしている。

要援護者名簿は集めただけでは意味をなさない。役所が情報を集めて自主防災組織に持ってきても、組織活動がしっかりしていなければ、要援護者名簿だけもらっても役に立たない。要援護者名簿を提供する組織の活動実態を確認しながら提供しないと意味がないと役所には言っている。とにかく作成すればいいという感覚では問題である。

市役所での登録は115名、我々の組織は96名を把握している。我々の組織では、ご家族がお助けできる家庭は除いている。本当に助けなければならない方々、一番、我々の手助けを待っている方々のところに足を運ぶことを前提にしている。

健常者だけが防災訓練するのではなく、要援護者も一緒になって防災訓練の場所に行けば、どこにどういう不都合があって、直さなければという反省材料が出てくる。要援護者も訓練に参加できるよう、手話通訳を2人つけて、訓練を実施している。

防災訓練の無線機の試験では、市の職員だけでなく、21町内の町内会長もうまく操作できるか訓練することとしている。他には、毎月5日の12時半から無線機が正常であるかを確認しており、災害時に使えないことがないように整備をしている。

○ 最初に、世田谷区で作成している要援護者名簿の対象者や、その作成、提供方法の考え方等について説明する。次に要援護者名簿を活用した地域住民の方々による活動状況、それを支援するための取組を中心に説明する。

人口は、今、外国の方も含めて約85万6千人で、山梨県とか佐賀県と大体同じくらいの人口である。これだけの規模なので、地域行政制度という形で、本庁と地域と地区という三層構造で行政を運営している。5つの地域に総合支所という少し大きい出張所的なものを作って、さらにその下に地区という概念で27カ所に出張所・まちづくりセンターを置き、住民に身近な窓口やサービスを提供している形である。

一般的に言われている要援護者というのは、大きく分けると介護が必要な高齢者、妊産婦、外国人、乳幼児、難病患者、障害者で、全人口85万6千人中、13万人くらいとなる。この方々を一律に支援するのは困難と考え、要援護者の避難支援の制度を始めるときに、支援の考え方を「発災直後の支援」と「展開期」で整理した。

行政としては、災害からせつかく助かったのに、その後の展開期で助けられなかったということはあってはならないという考えもあり、初動期だけでなく展開期の支援にも力を入れていこうと取組を進めている。

その中で要援護者の範囲を2つの考え方に分けている。発災直後は安否確認、避難誘導が中心で、第三者の支援がなければ避難が困難な方々を最優先にと取り組んでいる。展開期は、対象範囲を広げ、介護事業者、ボランティア、社協、民生委員の方々等との連携を強化して、支援体制を構築するという考え方で進めている。

より具体的に言うと、要介護については、先ほどの考え方から、4又は5の方を、ひとり暮らしや高齢者のみ世帯の方々は要介護3の方も対象としている。身体障害者については、1級の手帳所持者で、障害種別も少し細かく分けている。ただし、聴覚障害は、全く聞こえない方も2級までにしかならないため、2級までを対象としている。知的障

害者は重度と言われる、手帳の1・2度の方を対象にしている。これらの方を合計すると約8千人となる。このリストをもとに発災直後の安否確認に活用しようと考えている。

リストの提供については、関係機関共有方式と同意方式を併用している。27の出張所・まちづくりセンターに配備するとともに、警察、消防には関係機関共有方式で、町会・自治会と民生委員には同意方式で提供している。

実際に要援護者名簿を渡す際の手順としては、まず町会自治会と区役所で協定を結ぶ。その中で要援護者名簿の提供の話をし、名簿の管理責任者を届け出て頂き、個人情報の保護がきちんと確保されるかを確認する。助け合い活動ということで、平常時と災害時に要援護者名簿を活用してやって頂きたいことを協定の中で例示として示す。協定なので、絶対やらなければいけないという強制はできない。

役所が要援護者に同意確認を行って、同意者のみを名簿に登載して、それを町会・自治会、民生委員に提供し、訪問・顔合わせ等をする流れになっている。現在は、個人情報保護の観点から、氏名や住所、年齢など最低限の情報のみを提供している。一方、町会・自治会の方々からは、同意を取れた方が視覚障害なのか聴覚障害なのか把握していないと最初のコンタクトもできないとも言われており、こうしたことを踏まえ、近いうちに登載項目については見直しを図りたいと考えている。

要援護者名簿を町会・自治会にただ提供するだけでは、町会・自治会側で支援体制が整っていなかったり、何を行うべきか悩むことも多いので、町会・自治会の方々といっしょに考えながら進め方をつくりあげていくモデル事業を2つの地区で実施した。

まずは自分達の地区で、要援護者の方々はどこにいるのか、危険な場所はどこなのか、避難所を知っていますかとか、基本的なことから始めた。住民の中で災害に対する意識を共有してもらうワークショップを2回程度行い、住民が要援護者の方々への支援は重要だ、私達が頑張らないといけないという意識を持って頂く機会を設けた。

また、避難支援プラン（個別計画）の様式がなかったので、実際に避難支援するときどんな情報があるといいのかを、ワークショップの中で一緒に考え、個別支援カードを作成した。

カードは支援担当者が持つものと要援護者が持つものの2種類に分けた。支援担当者が使うカードは、基本的には避難所に避難誘導するまでに必要な情報を、要援護者用のカードは、そのカードを持って避難所に避難した後、そこでの支援者等が持っている役立つ情報をという想定で記載している。

カードを分けた経緯は、目的別もあるが、プライバシーのことは余り持ちたくないけど助けたい、個人情報を渡したくない、でも助けたいという、個人情報保護に関する支援担当者側、要援護者側の双方にある強いジレンマに対し、その目的に適う最良の線をとということで、2種類に分けたものである。

どちらの町会もまだ要援護者宅への訪問をしていなかったなので、区役所の職員と、町会の担当者の方と、民生委員も一緒に、3者で訪問を行った。1人で行くと、訪問販売とかに怪しまれるので、最初に区役所や民生委員からアプローチするとか、まずは丁寧な挨拶文を送り、その後電話をして日にちを決めて訪問するほうが要援護者の方々も安心するとか、また地域の色々な訪問行事と兼ねて実施することなどを提案した。

避難訓練については、要援護者の安否確認、避難誘導訓練をメインにした訓練と、もう一つは町会で実際にいつも実施している防災訓練に要援護者の訓練のメニューを追加する形と2つ提示して、別々の地域で行った。要援護者の方々が実際に参加しないと意味がないので、呼びかけてそれぞれ10名程度参加してもらった。近隣の大学や障害福祉施設、地域包括支援センターの職員、ケアマネジャー、介護事業者の方々を巻き込んで、車いすの押し方を教えてもらうことから始めた。

2町会だけの取組で終わってしまうともったいないので、そこで得られた成果をA5判のガイドラインという冊子にまとめた。高齢者を想定して14ポイントとか15ポイントといった大き目のフォントを使っている。基本は見開き2ページで1回完結として、絵か写真を必ずこの見開きの中に入れて、お年寄りの方々でも目を通しやすくしている。役所の刊行物の中では、欲しいと要望を頂くことも多く、これをきっかけに活動を始めてくださいと奨めている。

協定締結状況は、18年度から始め、緩やかに上昇しているが、なかなか進まない。町会・自治会は現在196あるが、23年度末時点で協定を締結したのは61といったところだ。今年度もすでに6団体ほどと協定を締結しているが、それでもまだ3分の1程度といったところなので、今後も集中的に取り組んでいかなければいけないと考えている。

取組みがなかなか進まない原因として、町会・自治会の加入率の低下や役員の高齢化があると考えている。その対策のひとつとして、アドバイザー派遣事業というのを始めている。さきほど説明したガイドラインと一緒に作ったコンサル事業者に委託し、助けあい活動を進める上での様々な相談や提案を行っている。

今年度の事例でいうと、町会だけだとなかなか人手もなく、高齢化も進んでいるので、地域周辺の方々を巻き込んだ訓練をしたいと相談を受け、アドバイザーを派遣して多世代交流訓練のようなものを実施した。昨今問題になっている在宅被災者も想定した訓練ということで、避難所に行けない要援護者の方々に、備蓄している飲料水だとか、炊き出しのおにぎり等を届けるメニューを提案した。高齢化している役員が届けるのは大変なので、近隣の大学生に協力をお願いした。また、近隣の保育園も訓練に参加し、大学生のお兄さんお姉さんといっしょに消火器訓練などを実施した。ここ数年参加者が固定化・高齢化していたのが、子どもや若者が参加したことで雰囲気も明るくなり、町会の方々も若返りというか、活気が出てくるような二次的な効果もあり、参加者からは好評であった。

地域住民の方々だけではなく、普段から要援護者の方々と顔見知りの介護事業者の方々に安否確認等の支援をお願いできないかということで、介護事業者との連携強化の取組みを現在進めているところだ。

また、福祉避難所の開設・運営体制についても準備が整っていない面があるので、ここを強化しようということで図上演習を通じた検討の取組みを進めている。

要医療者、特に人工呼吸器をつけている方については、要援護者の中でもさらに重点的に支援すべきということで、個別に取組を行っている。

ボランティアの受入れ体制を事前に決めておかなければいけないという問題意識のもと、受援力の強化についても検討を進めている。

○ 3月11日からヘルパーがどのような行動をとったのかを「Ⅰ．巨大地震・大津波・大火の中でヘルパーの執った行動」「Ⅱ．避難所からの訪問活動状況」「Ⅲ．全国ヘルパーから支えられた避難所の利用者」「Ⅳ．大震災から学んだ事」と4つに分けて話したい。

Iについて、震災直後、事務所にいたヘルパーは利用者名簿などを持ち外に逃げ出した。地震直後はまだ電話がつながっていたので、訪問中のヘルパーから自分の使用している車に利用者を乗せていいのか、その利用者の避難場所はどこなのかなど、指示を仰ぐ電話が何件か入ってきた。

社会福祉協議会は町の中心部の高台にあり、役場に隣接しているため、多くの町民が続々と避難してきた。中には、車いすを押して坂を上がることができずにいた人、車いすから落ちてはいずりながら前に進む人もいた。混乱していたためか防災無線も聞こえず、まさか数分後に大参事になろうとは誰も考えていなかった。何人かの職員は近くに住む独居の人達の安否確認に走ったり、車いすやストレッチャーで避難支援にあたった。

また、自宅から本人を避難させようとしたが、本人が強い拒否をして、何人がかりでも家から出すことができず、玄関を開けると目の前に波が来ていたという状況もあった。

移送車で国道に向かった職員が見たものは想像を絶する光景だった。目の前に波が来て、ドライバーはとっさの判断ですぐにブレーキをして、バックで逆走して事業所に戻ってきた。職員は顔面蒼白で「このままでは社協も危ない、もっと高いところに避難しろ」と大きな声で言っていた。事業所にいたヘルパーはただ事ではないと考え、事業所よりもっと上に行くためには、細い路地の凍った道を行かなければならないことから、必死でその場に避難していた高校生や町民の方に大声で、「手を貸してください。お願いします。車いすの両側を持ち上げてお願いします」と指示をし、何人かの手を借りながら、車いすを1台ずつ上へ上へと避難させた。

その後、何人もの人がずぶ濡れ状態だったり、寒さや汚水を飲んで震え苦しみながら社協へ避難してきたので、ヘルパーは自分達のロッカーから衣類を全部出して交換したり、移動入浴車で使用するタオルなどを全部出して着替えなどの対応をした。また、替えの下着がなく、排泄したものは吸収するが外からの水は弾くということと保温性があるリハビリパンツがあったことから、これを履いてくださいと声をかけたり、着替えがなくなったら、タオルを肌とシャツの間に挟んで、少しでも保温させる形をとった。

町の何カ所からか火災が発生していたが、瓦れきのため消防車は動けず、プロパンガスなどに引火してあちこちで爆発音が鳴り響き、夜になっても火の手は収まることはなく、私達は何もできないまま火に囲まれていく町を見ていた。そのような中、社協の職員の半数以上が家族を失いながらも、避難者の支援の活動を続けた。

日が変わって零時過ぎに火の手は役場隣の神社の付近にまで達したため、避難している公民館とかコミュニティーセンターが火に囲まれ、逃げ場を失う状況となった。そのため、ヘルパーは社協の局長に「このままでは火に囲まれて、町民も私達も逃げ場がなくなります。山側に避難するなら今しかありません。それと、山側にあるB施設に一時避難の要請をお願いします。せめて寝たきりの人とか、車いすの人達だけでもお願いします。」とお願いをした。

外部と電話が繋がらないことから、局長が移送車に乗り込み、B施設へ向かい、せめて寝たきりの方のみの受入れということで了解を得た。私達はその返事を聞き、すぐに、真っ暗の中、ペンライトを持って声をかけ始めた。足の踏み場もないくらい避難者がいる中で、「高齢者でも歩ける方は歩いて山に避難してください。ただし、寝たきりや車いすの方達に対しては、私達が移送者でB施設へ搬送します。お手伝いします。ただし家族の同乗は一人のみでお願いします。」と声をかけて回った。これが事務所にいたヘルパーの当日の対応だった。

地域で活動していたヘルパーの事例としては、在宅酸素使用者について、訪問時間ではなかったものの、以前も停電で大変だったことがあったので、近所の看護師に手伝ってもらい、在宅酸素を携帯用の酸素につなげ、自分の車に乗せて高い所に避難させた。

別のヘルパーは90代の独居の方を避難させたが、ちょうど訪問時間に近かったので、すぐにお宅に向い、近所の職員の手を借りてやっとの思いで外に出して自分の車に乗せて、どうにか避難させた。

また、視覚障害者の方を避難させようとしたが、自分で鍵をかける方なので、手探りで鍵をかけ、一旦外に出たものの帽子を忘れたからまた戻る、今度は上着を忘れたからまた戻るという行動を繰り返しながら、やっとの思いで自動車に乗せ避難した。ところが避難したら、薬を忘れたから家に戻らなければならないと主張されたので、仕方なくヘルパーは利用者を車に乗せて坂道を下ったところ、大きな波が町を襲っている光景を見て、もうだめと思って、「戻ります。」と言ってすぐに避難所に戻ったという事例があった。その利用者には、「今後何かあって避難するときにはヘルパーの指示に必ず従ってください。」と強い口調でお願いしている。

次にⅡの避難所からの訪問活動ということで、3月12日土曜日に、Bの施設では通常の職員数しかいないので、避難してきた人の対応ができないから社協のヘルパーに支援要請があり、2人のヘルパーが2泊3日で対応した。

それを交代でやる予定だったものの、一旦そのB施設に行った人達が、他の地区の自治集会所のほうに全員集められ、大体20畳ぐらいの部屋に、家族を合わせて最高46名ぐらいの方が、ぎゅうぎゅう詰めで避難させられた状況だった。

その中には、感染症を持っている方がいたが、そこを対応していた保健師は情報がなかったため、ヘルパーが持っている情報を提供して、たまたま倉庫が被災を免れていたもので、そこから使い捨てのエプロンや手袋等を持ち込んで対応した。

20畳ぐらいの広さで、排泄介助をするときにも隠すものがなく、そこにいた人達がカーテンで目隠しを作って対応した。3月30日でその避難所は閉じられた。

沿岸の地区は大変な状況だったが、一方、被害を受けなかった山側の地区の人達は沿岸地区の状況が全く入っていないために、時間になってもヘルパーが来ない、入浴車が来る日なのに来ないという連絡がきた。自分達も避難しているが、独居の人達が食事もできないでいるため、避難所から自転車だったり残り少ないガソリンの中での訪問をしたり、退職したヘルパーに連絡をとって、1日1回の形で対応を依頼したりした。

自分達のいた避難場所のすぐ近くにも別の避難所が2カ所くらいあったので、そこにも行って、利用者の安否確認なども行った。ガソリンもなく、車もない中での状況だったので、身動きがとれず、男性職員が1日1回から2回申し送り等を行っていた。

Ⅲの全国ヘルパーに支えられた避難所の利用者についてであるが、3月14日に、自分達の避難所で役場職員と町会議員、保健師、当時の社協の訪問介護の係長と居宅の係長で話し合いを行った。その話し合いの内容として、まず本部へは「避難所に避難しているヘルパーや看護師が、自分の家族の介護をしながら、ほかの方の介護をして倒れそうです。そのことを理解して頂きたい。」、次に保健師へは「ヘルパーを必要としている方々の把握をお願いします。午前と午後しか訪問できないが、お手伝いしますので、要介護者を1カ所に集めてください。」と依頼した。

周囲の状況を確認するために、2人1組となって、3組に分かれて、15日から16日にかけて避難所を回ってもらい、例えば、大きな避難場所では分散しているのではなく、片隅とか別の部屋で1カ所にまとまってもらえれば対応しやすいという旨を伝えた。

しかし、避難所を回って伝えられた回答は、支援を必要としているのは誰もいないというものだった。私達は誰もいないということを受け、そのまま避難している地区でボランティア活動等を行っていた。

しかし、5月の連休頃、町内でも一番大きい避難所に全国ホームヘルパー協議会からヘルパーの方々が支援に来ているようだ、実際の状況の確認指示を受けて、初めて全国のヘルパー達が避難所に応援に来ていることが分かった。確認したところ、全く寝たきりの方は既に病院とかに搬送された後で、避難所でヘルパーの支援が必要だったのは5、6人くらいで、精神的な部分でヘルパーに頼っていたような感じもあった。残念だったのは、中にはケアマネジャーがついているにもかかわらず、その情報が私達には届いてなかったということがあった。また、支援が必要であるにも関わらず、申請を行っていない人には、申請するよう助言を行った。

全国から応援に来ていたヘルパーが書いた引継ぎ簿を見ると、3月26日から5月14日までの期間に、全国から約60名のヘルパーの支援が行われたことが分かり、そのヘルパー達が、一人一人の状態を事細かに記載してくれていたため、その後の対応にはすごく役に立った。

震災から学んだこととして、何より命が大切であることである。社協の訪問介護事業所と訪問入浴事業所の職員は震災の中で誰一人と欠けることがなかった。他事業所では、利用者を避難させようとして犠牲になった人が多くいると聞いている。

訪問時に避難を促しても動こうとしない利用者が実際いたため、緊急時のヘルパーの対応について、マニュアルの変更を行った。

まず緊急連絡先については、以前から緊急連絡先を2カ所は決めていたものの、普段行き来のない人ではなく、普段から行き来しており、必ず連絡がつく相手を連絡先とすることを徹底した。

次に、訪問介護計画書の中に「震災時には避難の協力をお願いします。」「ヘルパーが逃げまじょうと言ったら逃げてください。」ということを入れた。

3番目に、避難経路と避難場所について、誰がどのようにどこに避難させるのかを、家族や本人にきちんと明記してもらい、利用者とヘルパーで保管している。

また、「必ずしもそこにいたヘルパーが避難させるものではないということをお理解して頂きたい。ただしヘルパーはそこにいれば避難させようとすると思います。そしてそのときには協力して頂きたい。万が一助けることができなかつたり、ケガを負わせる

こともあるかもしれませんが、申しわけありません、御理解のほどよろしくお願ひします。」ということを説明している。

最後に利用者の避難への協力として、周りから声をかけられたら必ずみんなと一緒に避難しましょう、とにかく声をかけられたら避難しましょう、「命てんでんこ」ということで説明している。

ほか、ガソリンが半分になったら給油する、デスクにはあめや菓子などを置く。ラジオを聞けるように常にしておく。小型の懐中電灯等は持ち歩くなどを教訓としている。

○ 被災地で、大震災で学ばれたことを非常に具体的に活かしていると考える。

一方で、被災されていない地域で要援護者支援の活動を進めるのは、やはり温度差がすごくあり、低い温度の中で徐々に進めていく貴重な取組だと考える。この差をどういう形で埋めていくのか、この検討会の大きな課題だろうと考える。

個人情報も色々な種類があり、基本情報もあれば介護に必要な情報、医療の情報、家族の情報まである。そういった個人情報を一緒にたにすることではなくて、分けることで、ある程度問題が整理できる可能性があると考ええる。

もう一つは、今後検討会を進める上で、誰が誰をいつどこにどうやって避難させるかについて、具体的かつ有効なものを決めなければいけない。誰がについて、自主防災組織や民生委員など、地域の方々の活動力に頼るだけでなく、福祉事業者が今後ますますウエートを持ってくると考えており、福祉施設、福祉事業者の方々が組織的に普段支援している者を守ることも重要である。そのために、福祉事業者の方々の防災に関する感度や要援護者避難支援に対する理解を高める必要があると考える。

○ 要援護者名簿制度を今後考えていく上で、東日本大震災のような大規模震災だと、果たして本当に有効なのかどうか。要援護者名簿制度、要援護者支援ガイドラインがどの災害にも通用してほしいけれども、どこかで限界もあろうかと考えられるが、実際に被災地で要援護者の支援をされた経験から伺いたい。

また、要援護者が様々な面で支援システムの構築に関わることが重要であり、どんな支援システムも、それを作る際に、一番のヒントになるのは当事者から学ぶことにある。同時に、支援システムを作る際、それに関わった当事者はシステムに帰属意識を持ち、関わった以上は自分達も、これに加わっていかうとなると考える。今のシステムを作る過程で、要援護者がどう関わっていたのか伺いたい。

○ やはり要援護者名簿というのは必要だと考える。個人情報と常に言われているが、もう少し共有できる範囲を広げるとともに、要援護者が自分はここにいるのだということ自分から周りに発信していく必要があると考え、要援護者にも勧めている。

もっと、地域の中から助けをもらうために、今後、要援護者名簿は作って共有していくべきであり、もっと要援護者達にも理解してもらうべき。

○ 例えば耳の不自由な方に手話通訳をつけた防災訓練を実施したりして理解を求めている。

○ 要援護者名簿の取組を始めたとき以降、障害団体の方等から、色々ご要望、ご意見を頂く機会を設けて、それを反映するよう努めている。

○ 支援ガイドラインを作る過程もぜひ検討事項に加えてほしいと考える。

○ 三条市でも要援護者に対する避難支援には介護サービス事業所も組み込んでやっている。先ほどの事例で被災されていない地域の利用者からの在宅訪問の要請には、実際にどういう対応をしたのか。

私は在宅避難というのは大いにありだと考えているが、在宅避難でも災害時要援護者が過ごしていく時に、様々な困難があると思う。具体的に寄せられた声やそれに対する在宅避難を続けていくための支援の状況をお伺いしたい。

○ どの地区の人も震災を知っているものだと考えていたが、ヘルパーを頼りに食事や情報を得ていた人は、連絡手段もなく、自分でテレビやラジオもつけないため、周囲の状況を知らなかった。中には1日2回訪問が必要な人もいたが、ある程度自分でできる人には1日1回に減らしたり、震災の状況を説明するなどの対応を行った。

発災後はヘルパーやケアマネジャー自身も、被災しているために動きたくても動けない、どこから何をやっていいかも全く分からないような状況であった。

中には、今までは独居だったので、ヘルパーを利用していたが、被災後、家族と同居してヘルパーの必要がなくなった方もいた。一方で、全然何も知らないでずっと一人だった方もいた。その方を避難所に連れて行ったが、服薬の管理や環境変化へ対応できず、排泄の部分で大変な思いをして、避難所を出され一時的な福祉避難所で私達が対応した方もいた。本当にケースバイケースで、頼める人がいなくて、声を出して言えないで、一人で悩んでいた人もいた。

○ 障害者の場合に、身体障害者福祉法に基づき身体障害者手帳が発行される。データは市町村と県でも管理をしていると考える。要援護者の登録データは市町村が管理をしていると考えるが、都道府県でも管理するシステムを作っているのか伺いたい。なぜなら行政がきちんと機能しているかどうかは、要援護者への支援体制の違いに大きく影響してくる。

次に社会資源の問題がある。この社会資源の整備がどこまで進んでいるかも支援の仕方に大きく影響するので、そのことも次回の議論で整理をしていく必要があるかと考える。

また、避難の仕方について、単に避難という言葉で決めることができないと考える。いかに避難をするか、避難の際のデータをどのように管理するのも整理が必要である。

○ データ管理について、私達は役所と自主防災組織の金庫に保管している。消防団員でも見られない機密的なものは、災害時にだけ使うということで同意を得ている。偽ボランティアという話もあったが、厳重な管理をしている。

○ 向こう三軒両隣を要援護者名簿の一番下の段に書いていた事例があったが、これは大きなキーワードになってくるのではないかと考える。

隣の人が一番本人の事情を知っているので、高齢者や障害者の問題も、そこが一番実際の救護するキーパーソンになると考える。ただ、戸建ての場合は良いが、集合住宅の場合は向こう三軒をどう理解するかが課題になるかと考える。

○ 避難所に避難支援した結果、人は全員流され死亡された、高台に逃げた方は生存したということになると、責任は誰が持つのか。補償問題も発生する。

避難所を設置され、そこで災害が発生した場合の補償関係について説明願いたい。

○ これは火災の避難支援でも大変難しい問題である。事業者、あるいは行政も非常に慎重に議論をしておく必要があると考える。

○ 実際、避難支援に当たった方々について、先ほど言われた本当に両隣と言うか、皆さんが声をかけて避難支援をされた。今回の大震災では、避難支援に際して行政ができることはほとんど何もなく、消防団や地区の方に助けて頂いた方が多くいた。

○ 今回の東日本大震災を受けて、要援護者の方々を助けたり、あるいは避難誘導する方々が大勢亡くなったというのが現実である。今回、この要援護者の計画を見直す原点というのは、津波の場合は、時間的余裕がないということを今後の計画にどう反映していくのか。ある意味では、今後の南海トラフ等を考えた時の西日本へのメッセージなのだろうと考える。

○ 災害の少ないところは非常に関心が薄く、大災害があったときに、恐らく3年か5年くらいの間に徹底した防災体制をとらないと、喉元過ぎたら忘れてしまう。

災害があるところは日常的に何らかの災害がある一方、災害のないところでは、住民の防災意識は薄く、自分達は大丈夫だという感覚でいる。今度は南海トラフ地震が盛んに言われているが、日常的に災害のない地域の高齢者は「俺が活着ている間は来ない。」とか、大丈夫だと考えてしまう。それをいかに話して、住民に防災の意識を持ってもらおうと、様々な機会を捉えて話をしている。実際に対策としても、7、8年前に大規模災害対策基金を作ったり、防災担当の副町長を全国に率先して置くなど、色々な手を打ってようやく住民の中に防災意識が高まり、自主防災組織の組織率が100%となった。

今、この機に地域住民に本当の意味での防災意識と地域防災力を作ってもらわないと、大きな災害ではとても太刀打ちできないと考え、国民が共有の意識を持ってもらうために、国も全国的に施策を展開する必要がある。

確かに個人情報保護もあるが、貯金が幾らとか、そういうことは言うてはいけませんが、住所や氏名、電話番号、家族構成くらいは言うても良いのではないかと考える。そうしないと、要援護者対策は前に進まない。

自主防災組織にしても、民生委員にしてもみんなボランティアやボランティアに近い立場にあり、責任や義務ということを言うと、せっかくの助け合いの気持ちがなくなる

のではないかと。国を挙げて、それぞれの自治体とかあるいは団体を指導していったら、みんなが助け合うというごく普通の気持ちをいかに持つかということが一番大事である。

○ 今日の議論のポイントは次のとおり。

- (1) 1つはプロセスであり、台帳を作ることが目的、アウトプットではなくて、そこから最終目的地に至るプロセスをどうしていくのかという議論だったと考える。ただ、地域事情がかなり違うということを議論の前提に置いておくべきだろうという指摘があった。
- (2) 支援者にどうつないでいくのかが論点。
- (3) 支援者につなぐ過程で、一つは福祉事業者の方々はどうお力添えを頂くのかということも1つの論点として挙がっていた。
- (4) 幾つかご指摘があったが、支援をする側の安全確保ということ。これは責任も含めて国としてははっきりと宣言をしておく必要があるという指摘があった。
- (5) 命を確保するためにも要援護者の意識を高める、あるいは自己発信というものを促す、あるいは促しやすい環境作りも必要であるという指摘があった。
- (6) 今、地域として市町村中心に議論をしているが、やはり広域の災害になると、応援の窓口となる都道府県レベルの窓口との調整をどうしていくのか、市町村より上の対応の議論も必要というのは初めての指摘だったかと考える。
- (7) まず抽象論ではなく、ファクトと評価をきちんとしておくこと。抽象論ではなくて、地域区分もだが、ファクトに基づいた事実、あるいは実態に合わせた議論をするべきだという指摘があった。
- (8) 避難とは何なのかとか、発災直後なのか少し落ち着いてからなのかといった時間のフェイズの問題がある。あるいは今、地震という表現をされるが、実は前のガイドラインは雨を対象にしていたが、津波については言及し切れなかったという背景がある。なぜなら「てんでんこ」なので助けに行けないという部分があった。
- (9) 今回、災害の種類として地震と津波が起きたが、今後は火山のことも考慮していく必要があるという指摘があった。