

練馬区における要援護者の避難支援プラン

練馬区危機管理室防災課

なぜ要援護者対策が必要か

阪神大震災の際、要援護者にとって学校での避難生活は厳しいものであった。

元気な避難者が「早いもの勝ち」で既得権を手に入れていく中で、立場の弱い要援護者が劣悪な環境での寝泊りを余儀なくされる、食事や物資などの配布が後回しになる、などの事例が発生した。

こうした状況の中、「震災関連死」という形で940名の方が亡くなった。これは地震による倒壊や火災などの直接的な被害からは免れたものの、その後の避難所生活で体調を崩すなど、原因が間接的に震災にある場合を指す。震災関連死から要援護者を守るためには、避難所の態勢を整備し、共助の仕組みをつくる必要がある。

このため、練馬区では「避難拠点運営連絡会（以降、連絡会と呼称）」を通じて要援護者の受け入れを支援している。これは災害時の避難所として想定している区立の小中学校ごとに立ち上げたもので、学校職員・区職員との協力関係のもと、地域住民が避難者の生活支援等を行うというものである。

連絡会の構成員は、地域の町会・自治会・PTA組織等、「災害発生時にその学校を利用する可能性のある方々」である。

'97年度の結成当初は、「避難所運営は行政の責任で行われるべきものでは」と理解を得るのも難しい状況であったが、要援護者への対応など、地域にとっても必要な課題として理解をいただいた経過がある。

避難拠点の活動と特色について

運営連絡会の活動スタイルは地域によってさまざまであるが、要援護者の受け入れを想定すると、避難所のルールづくりや、校内施設の利用計画の作成などが必要となる。

地域の取り組みも、年に1回の総合防災訓練では、受動的なイベント参加で終わりがちだが、平常時から協議・検証する機会を設けたことにより、地域に根ざした実践的な態勢が構築されつつある。また、各地域の主体性が発揮されることで、防災意識の高い連絡会ではこれまで以上に熱心な活動が行われるようになった。

組織単位を「学校ごと」としたことで得た新たな特色もある。従来の防災組織は構成員の交代が進まず、人員が高齢化してしまうという課題があったが、学校にはPTAやおやじの会、といった保護者による組織があり、毎年新たなメンバーが参入する。PTAとのつながりの強い学校では、地域の防災力の若返り化や掘り起こしにもつながっている。

また、生徒を対象とした訓練を、地域と共同で行うことにより、10年後、20年後の次世代の防災リーダーの育成につなげようとの試みも行っている。

行政として行うべき公助の取り組みについて

一方、行政による公助の要援護者対策への取り組みも必要である。

(1) 災害時における各部の対応マニュアルの整備

災害時に大変なのは防災課の職員だけではない。各部が主体的に対応しなければ、多くの住民要望に対応することはできない。すでに各部主導による災害対応のマニュアルが作成されつつあるが、これを今年度から義務化した。特に区の直営施設等に関する災害時マニュアルが整備されることにより、区が要援護者の避難支援のために通常の避難所とは別に設置する「二次避難拠点」の意味が明確になる。

(2) 不発爆弾処理業務に係る要援護者の避難支援活動

本年7月に隣接市で発見された不発爆弾の処理に際しては、避難時に援助が必要な人々の洗い出しと搬送事業者等との調整および近隣デイサービスセンター等での「福祉避難所」(練馬区の地域防災計画では「二次避難拠点」とする)の設定は、保健福祉の担当部署が受け持った。

(3) 都市部の中小河川溢水に備えた、要援護者の避難支援準備活動

本年8月25日の台風11号の接近に際しては、避難勧告発令が想定されやすい2カ所の地域およびその他若干の地域において、避難所の事前設置準備、水防活動の準備を行った。勧告予定区域内の要援護者については、区の福祉部門の手で「名簿」を作成し、避難所設営の責任者が、事前に「避難所」に持参して管理した。

避難勧告を発する可能性が高くなった場合には、付近に待機している区や警察・消防などの防災機関等に依頼して、事前に要援護者の避難を行う考えであった。

9月4日の大雨に際しては、事前準備が不可能であったが、このときの体制に近い形で、避難所を設けた。(実際に避難した人は2名。うち一人が車椅子利用の高齢者。避難の翌日には、都内の他市のショートステイに受け入れられた。)

これらを教訓に、担当部署では、とり急ぎ上記のように「避難勧告」を発する可能性が極端に高い地域に住む要援護者の、名簿の作成と利用の恒常的制度化に取り組み始めた。来シーズンから、この名簿が活用可能になると思われる。

おわりに

このほか、要援護者対策は防災課だけではなく、福祉事務所による家具の耐震固定等の支援事業や、教育委員会による学校のバリアフリー化などさまざまな部の課題となっている。今後は要援護者となる側の意見も聴きながら、事例を重ねていきたい。