

## 災害時における要援護者対応の今後のあり方

同志社大学社会学部教授

立木 茂雄

### はじめに

地球の温暖化に伴って、近年、多くの台風が日本に上陸する傾向にある。2004年には、10個の台風が上陸し、風水害だけで200人以上の人が亡くなっている。中でも目を引くのは、65歳以上の高齢者が半数以上を占めている点だ。

この年は、「災害時要援護者」という言葉が社会に定着した年でもある。高齢者や障害者、または特定の疾患を抱えた人などこれまで「災害弱者」と呼ばれてきた人たちに被害が集中し、災害時の特別な対応が急務とされたことの表れだ。

### 地域で増えている災害時要援護者

介護保険の導入以来、介護が必要な高齢者が在宅で暮らすケースが増えた。被保険者は、認定された要介護度によって、ヘルパー派遣やショートステイ、デーサービスなど社会的な各種サービスを受けることができる。そのサービスを組み合わせることによって、家族だけによる介護では難しかった人でも、住み慣れた家での生活が可能になった。

これは、支援費制度を受けて暮らす知的、身体的障害のある人たちにも当てはまる。それだけ福祉部局の整備は進んできた。地域の中で自立して暮らす人が増えてきたのだ。今後、さらにこの動きは進むだろう。

しかし、いったん、暮らしている地域が被災地となった場合はどうだろう。危険な場所から、とりあえずの安全が確保できる避難所へ連れて行くというのが通常の防災の認識だが、要援護者の人たちにとっては、避難所は決して安心して過ごせる場所ではない。

生きていくための大前提となっている平時のサービスが利用できない。それどころか、避難所ではトイレ、食事も最低限の水準かそれ以下の状態でしか確保することができない。とうてい要援護者が利用できるものではないのだ。そのことが、これまでの災害でわかってきた現実であり、特別な対応が必要であるということに防災部局も改めて気づかされたのだ。

### 被災地で奔走したケアマネジャー

まずは、地域に暮らしている要援護者を事前に把握しておかなければ、非常時に動くことはできない。それには保健・福祉・防災の各部局の協働による事前の情報共有体制の構

築が必要だ。しかし、これまでの被災地では、福祉分野のスタッフが奮闘してきたのが現状だ。

2004年10月の新潟県中越地震の被災地、小千谷市の場合、リーダーシップをとったのは、ケアマネジャーたちだった。ケアマネジャーは介護保険を受けるための要介護認定を行うことから始まり、要介護者のケアプランを作る、重要なキーパーソン。もちろん、地域で暮らす在宅高齢者の情報を把握している。

ケアマネジャーたちの動きは素早かった。地震発生から1週間で900名を超える在宅サービス利用者の8割の安否確認を済ませた。そして、要介護度の高い399人については、一時的に特別養護老人ホームなどの施設に入所させるなど、それぞれの人にあった避難方法を検討し、迅速に対応した。

また、ケアマネジャーたちが所属する地域の介護サービスの事業所と行政の高齢福祉課が連携をとることで、介護保険を利用していない要援護者をもカバーすることができたという(田村・林・立木、'05)。

### 防災と福祉の連携、情報共有

現在、ほとんどの自治体の防災部局では、災害に備えてハザードマップを作成し、公開している。この地図には、例えば水害であれば、どこまで水位が上がれば危ないか、その地域で水害が起これば何メートル浸水するかといった情報を盛り込んである。水害や台風、地震など外からかかる力が及ぼす影響(ハザード＝外力)は、ある程度想定可能なため、この地図によって地域の危険度をあらかじめ把握することができる。

ここで、忘れてはいけないのは、台風が来ることそのものは、災害ではないということだ。災害が起こるかどうかは、誘引と素因との関係にかかっている。台風や地震といった外からかかる力(外力)は、災害の誘引だ。一方、災害の素因は、社会が抱えるぜい弱な部分だ。この素因(ぜい弱性)と誘引(外力)が重なり合うとき、災害が生じるわけだ。

それゆえに、ぜい弱性が高いところについては、それをカバーする防災力を備えておかないと、災害を引き起こす可能性が高まる。だから、外力が引き起こす危険度を示すハザードマップに、その地域で暮らすぜい弱性の高い人たち、すなわち災害が発生したときに要援護者になりうる可能性の高い人たちの情報を重ねることで、より迅速で適切な対応が取れるようになるだろう。

その地域でだれを優先的に避難させる必要があるか、どこへ避難させるのが有効か、そして、だれがその誘導、世話をするのかということを含めて予め検討しておくのだ。

そのためには、防災部局と、これまであまり防災と関係のなかった保健、福祉、医療関係部局とが情報を共有して連携することだ。そうすることで、平時から緊急時にすぐに機能する体制構築をすることができる。

## 共有はばむ個人情報保護条例

しかし、この連携には、大きな壁がある。個人情報保護条例だ。福祉分野で把握している個人情報を、ほかの分野で活用することは、条例が禁じている目的外使用にあたるというのだ。

本来、命を守るために活用しなければいけない情報が活用できない。個人情報の保護はもちろん大切なことだが、それを守るがために情報の活用に及び腰になっているというのが現状だ。この現状に対応するために、いくつかの方法が現在講じられている。

第1は「手上げ方式」だ。行政が各戸にハザードマップを配布し、自然災害が発生した場合の地域の危険度を伝える。その上で、自分で身の安全を守ることによって不安な人は手を挙げてもらうという方法だ。しかしながら、特に都市部ではこの方法で手を挙げる人は2割程度しかいない。

第2は、同意方式だ。民生委員が各戸を訪問し、要援護者になりうる人に対して、個人情報を救援者と共有していかとの同意を求める方法だ。愛知県の豊田市、安城市などはこの方法を取り入れ、豊田市では8割程度の同意を得ているという。

第3は情報共有方式。生命や財産に危険が及ぶ状況で、審議会が必要と認めたときには、目的外使用を認める仕組みだ。横須賀市では、消防総合情報システムに個人情報の利用を認めている。このシステムは、災害時における迅速な対応を可能にするための地図情報システムで、利用は消防局に限定している。

本来であれば第3の情報共有方式が最も有効であり、抜け・漏れ・落ちのない対応が保障されるが、自治体では情報共有方式には及び腰である。05年9月の集中豪雨では、床上浸水の被害を受けた中野区の約800世帯について、税の減免やNHK受信料免除が受けられるように同区の担当課長が住所と氏名を関係機関に提供したところ「個人情報保護条例に違反した」として、区議会で問題とされ、区長から訓告処分を受けた事例もある。災害時の要援護者支援という公共・公益的な目的が明白で、市民の生命・財産、権利・利益を守るための取り組みのためには個人情報の有効な活用が必要であるにもかかわらず、個人情報活用の判断は自治体ごとにぶれが大きい現状は大変問題である。

## 連携のためのツール「防災福祉GIS」

これまでの被災地でわかっていることは、被災直後は、行政の窓口は目前の救援活動など別の業務で忙殺され、全く通常の機能を失う。その状態では、窓口で一括管理されている台帳の情報を活用するのは、不可能だ。そこで、だれもが迅速に活用できる独立した要援護者の避難援助の仕組みづくりが必要だ。筆者が提案したいのは「防災福祉GIS（地理情報システム）データベース」だ。情報共有化、そして災害対応シミュレーションにおいて、大変有効なツールだ。現在、神戸市危機管理室と同志社大学で共同研究を進めている。

想定災害は、南海・東南海地震による津波被害とし、モデル地域として、神戸市東灘区(魚崎地区)の津波避難対象地区を設定した。

神戸市が作成した地域防災計画のハザードマップのうち、南海・東南海地震津波浸水域を使う。その地図上に地域内に在住の介護保険の被保険者や近傍の介護保険施設のデータを重ね合わせる。個人データは、担当ケアマネジャーが個別訪問を行い、ハザードマップを見せながら利用者・家族から同意を得るものとし、本人の要介護度、担当のケアマネジャー、普段利用している福祉施設、家の築年数などを盛り込む。それらの情報を重ね合わせることで、地図上に避難誘導の優先度、誰が担当するのか、どこへ連れていくのかといった条件を、関係者が協議して検討し、避難プランがひと目でわかるように表示される仕組みだ(図1・図2参照)。

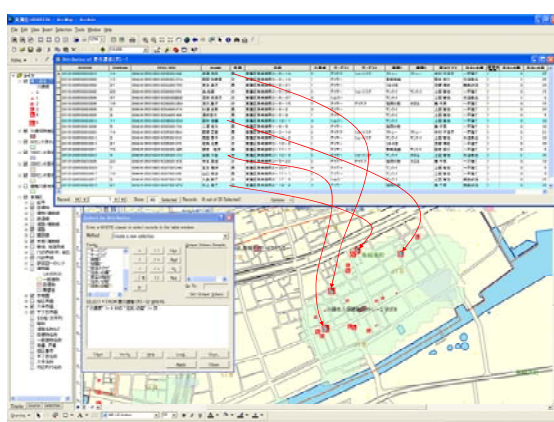


図1：防災福祉GISデータベースを利用し、優先的に避難が必要な利用者を検索する(利用者データは仮想のもの)

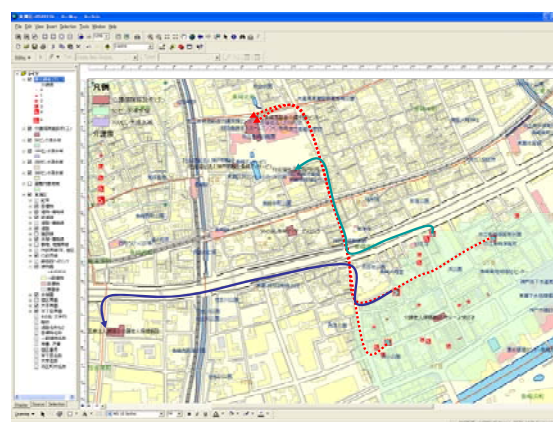


図2：防災福祉GISを活用して、最優先で対応すべき利用者を同定し、個別の対応策を事前作成することが可能になる

それまで、台帳だけで持っていた情報を地図に載せることで、保健部局、介護保険者、保険事業者、そして防災部局が連携し、潜在的な要援護者を具体的に支援することができる体制を構築できるのだ。もちろん、個人情報の取り扱いだけに誰がどこまでアクセスできる仕組みにするかは事前に十分な検討が必要だ。しかし、その条件をしっかりと定めておけば情報を保護しながら共有し、活用することが可能になる(立木、'05)。

### 大切な命を守るために

また、これまでの災害では、どの段階で避難すればいいのか判断基準がはっきりしないという課題があった。また、避難勧告など行政からの情報を受け取っても住民が具体的な避難行動をとらない点も問題になった。

そうした背景を受けて、政府は'05年3月、「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」をまとめた。その中で、従来の避難勧告、避難指示など避難を呼びかける際、要援護者な

ど、特別に避難行動に時間を要する人たちに対しては、さらに早い段階で、避難準備情報を流す必要性を指摘している。それを受けて各自治体で避難支援プランを取りまとめている。

もちろん、避難については、避難する人の自己決定と自助がまずは尊重されるべきだ。この場合、自助には、独力で逃げるということだけではなく、自分は援助が必要だという自己決定をしてもらうことが含まれる。例えば、平時から「防災福祉 GIS」を使って災害時のシミュレーションを行うことで、災害が発生したときに、どんな状況になるのかを具体的なイメージを要援護者や家族の人たちに持ってもらうこともできるのではないか。

その上で、当事者や家族に情報共有の同意を得る。それでも、もれる人に関しては個人情報情報の活用を積極的に審議会に働きかけ、活用できる道筋をつくっていかねばならない。

情報を保護するために命が奪われることが保護条例の趣旨ではない。情報の共有と有効活用で一人でも多くの命を守ることができるはずだ。

#### 参考文献

- 田村圭子・林春男・立木茂雄「介護保険制度は要介護高齢者の災害対応にいかにかに働いたのかー2004年7.13新潟豪雨水害と10.23新潟県中越地震を事例としてー」『地域安全学会論文集』,7,213-220,'05年.
- 立木茂雄「災害時における要援護者対応の今後のあり方」『第11回地域防災計画実務者セミナー講演概要集』(京都大学防災研究所巨大災害研究センター) 6-7,'05年10月19日.