
東日本大震災で明かになった福祉的課題

(大坂 純、國井 修・編：災害時の公衆衛生、東京、南山堂、2012、191-198)

2015年10月30日、災害医学抄読会 <http://plaza.umin.ac.jp/~GHDNet/circle/>

現在わが国では様々な福祉施策の推進がなされている。社会福祉領域には NPO 法人や株式会社が参入し、多様な事業による福祉サービスの提供がなされているし、障害者福祉の分野や精神保健福祉分野についても、地域移行が推進されることによって、誰もが地域で自立した生活が営めることを目的とした福祉施策が展開されている。

さて、ここに一つの要素が加わったとしよう。「災害」、それも未曾有の「大災害」である。記憶に新しいが 2011 年 3 月 11 日の東日本大震災、1995 年の阪神・淡路大震災などでは多くの方が犠牲となった。そして、その犠牲者の多くは高齢者や障害者などの“逃げる力の弱い人”、“素早い避難行動ができなかった人”であったとされている。一方では津波による被害、もう一方では建物の倒壊による被害など細かい違いはあるが、重要なのはそういった方たちが避難できるに十分な機能を、その地方の災害対策が備えていなかったということである。特に東日本大震災においては、災害時のマニュアルの想定を超えた事態が起きると、要援護者への支援は機能不全を起こすということが明らかになった。社会福祉施設においては避難訓練が義務化されているが、その多くは単独での訓練であり、地域と連携した避難訓練はほとんど行われておらず、東日本大震災で社会福祉施設と協力しながら要援護者への避難行動をとった地域は極めて少なかった。つまり、“想定外”の災害が起きてしまっただけでは現状の福祉サービスはほとんど意味をなさないということが分かってしまった。では、どうすれば良いのか。今回は、東日本大震災を事例に災害時の要援護者の地域生活支援の在り方について考えていきたい。

2011 年 3 月、発災当初、避難所以外に避難した人は支援物資の支給対象者としての支援物資を受け取ることができなかった。一般被災者よりも日常生活を送るうえで支援が必要な障害者らが避難所を追われ、さらに支援物資からも遠ざけられ、彼らの生活はより一層厳しい状況に置かれた。また、自宅避難者に対しては支援が届かなかった。避難所以外への支援物資の配布はしない方針だったことに加え、自宅避難者自体の実態の把握が遅れたことも原因である。一例をあげるなら、要援護者に加え、介護などで片時も自宅を離れることができない家族も SOS を発信することができなかったためである。さらに言うと、平素より福祉サービスを利用したことのある障害者は、身体障害者では 30.3%、知的障害者では 55.2%、精神障害者では 48.6%とされているが、これらに該当しない、つまりは福祉サービスを利用したことのない障害者は取り残されてしまった。仙台市の難病患者の 6 割は障害者手帳を取得しておらず、障害者であることをカミングアウトしていない人もおり、誰が要援護者でどこに住んでいて、避難生活でどんな支援が必要なのかを把握することができなかったという実情もある。福祉施策の地域移行が

進められていながら、地域の被災障害者への十分な支援がなされなかったことが、大きな矛盾点としてこれからの福祉への問いかけとなっている。

東日本大震災で明らかになった福祉的課題とは、①地域移行によって点在・分散している障害者の把握の困難、②避難所のトリアージの必要性、③通所施設の早期開所の必要性、④ボランティアの活用の工夫などが挙げられる。①に関しては前述のとおり、一人暮らしや障害者手帳を所持していないなどの理由で災害時に所在がつかめなかったことが原因である。災害時の混乱した状況下でも支援が届くよう、要援護者情報登録制度の定着を図ることや在宅福祉サービス事業所などが地域と連携して情報を把握することが求められる。

発災時には避難所にたどりつける人々がスペースを確保したため、障害者らが到着した頃にはすでに入れないか、入れたとしても出入り口近くの場所しかない状態であった。被災しているという困難な状況が、障害者に対する偏見や、心無い言葉を助長したことも事実である。このためトリアージによって、避難所における要援護者へのスペースの確保が求められる。また一方で、自宅避難者とその家族のためにも通所施設の早期開所も必要となってくる。これは障害者自身への支援とともに、その家族が自分だけの時間を確保できるという点においても重要である。もちろん、そこで働くスタッフ自身も被災者であるため、彼らの生活復旧に目をそむけることがあってはならない。

そのため必要となってくるのが、ボランティアとの適切な協力である。被災地においては、自分たちのことで精一杯という心理状況のため、ボランティアが手伝いに来るといって自体がストレスに感じることも少なくなかった。平素よりボランティアの活用に慣れていないという被災者側の事情があるためである。ボランティアを受け入れる施設には、ボランティアの業務が“役に立つ”ものとなるようにコーディネートすることが求められる。専門職のボランティアには現在の仕事やキャリアに近い施設での仕事を、一般のボランティアには片付けや清掃など、各々の力が発揮されるように配置をしていく工夫が必要となる。そのためには平時よりボランティアを受け入れ、活用する技術を高めるよう取り組むべきである。

東日本大震災のような大規模災害では被災地が広範囲に及ぶため、被災県だけの復興は困難である。隣県などと協力し、ニーズに応じた支援を行うという仕組みを導入することが重要である。今後の地域福祉施策においては、“人と人とのつながり”を強化し、災害時においても互いに支えあうまちづくりが鍵となる。加えて、地方自治体、社会福祉法人や医療法人、NPO法人などのつながりを強化するとともに、地域においては要援護者を含む地域住民の相互のかかわりを密にするための積極的な施策が期待される。誰もが支援の必要な状態になる可能性があることを踏まえた災害福祉施策と、災害時にも誰もが安心して暮らせるまちづくりを目指し、地域福祉というものを再考し、推進していくことが、今後の課題である。