

東日本大震災・原発事故 災害復興支援

第2回

今月の連載は、いわゆる「震災弱者」といわれる方々への支援のあり方について、ミニ特集の形式で論稿を集めた。八杖・青木論文では、高齢者・障がい者の置かれた苦しい立場を前提に、要援護者のための個人情報共有化の取り組みや、厚生労働省と連携した「サポート拠点」の取り組みなどを紹介し、小島論文で被災者支援や復興におけるジェンダーの視点の重要性を、磯谷論文で震災で親を亡くした子どもへの支援のあり方を論ずる。ひと口に「災害弱者」といっても、その立場や置かれた環境によって支援のあり方は様々である。本連載等を通して、被災者の側に寄り添った個別具体的な支援につなげていきたい。

被災地における高齢者・障がい者の支援

～法律相談のバリアフリー化と災害時の「合理的配慮」を求めて～

第二東京弁護士会会員 **八杖 友一** *Yatsue, Yuichi*

大阪弁護士会会員 **青木 佳史** *Aoki, Yoshifumi*

- I 「お墓にひなんします」～高齢者の置かれた苦しい立場
- II 取り残される障がい者
- III 弁護士、弁護士会として支援できること

I

「お墓にひなんします」

～高齢者の置かれた苦しい立場

1 死者の半数以上が高齢者

毎日のように、東日本大震災において高齢者のおかれている苦しい立場が報道されている。この原稿を書いている最中にも、原発被害にあった福島県南相馬市に住む93歳の女性が、家族の足手まといになることを悲観して「お墓にひなんします」と遺言して自殺をしたという大変痛ましい報道を目にした。この東日本大震災では、1万5592人が死亡、5070人が行方不明になっているが(7月19日現在)、死亡した人の半数以上が65歳以上の高齢者であり、運

良く地震や津波の被害から助かった高齢者も、避難する際や避難所で亡くなるケース(いわゆる震災関連死が疑われるケース)が増加している。現在、仮設住宅への入居がはじまっているが、既に孤独死などの事例も報告もされはじめている。

2 介護を受けることができない高齢者

死に至らないまでも、避難所生活によるストレスや生活不活発病により、きわめて多くの高齢者のADL(食事、排泄、着脱衣、入浴、移動、寝起等の日常生活を送るために必要な基本動作)が低下し、また認知症を発症、悪化させている。ADL低下や認知症に対応するためには、介護保険等を利用して適切な介護を行う必要があるが、要介護認定に必要な介護保険審査会を開催することが困難であり要介護認定も進んでいない¹⁾。ADLが大きく低下すると避難所での生活が困難となり施設で介護を受ける必

1) 介護認定に必要な診断書を作成する主治医を確保できず、また介護保険審査会の委員(5人)自身の被災や交通手段の限定により審査会の開催が被災地では困難となっている。なお、厚労省老健局老人福祉課5月12日付事務連絡で緩和措置がとられている。

要があるが、特に津波により甚大な被害を被った沿岸部では、特別養護老人ホームをはじめとする多数の施設が被災し²⁾、受け入れる施設がない。本来、施設で介護を受けるべき人が施設に入所できず、避難所生活の継続を余儀なくされているが、避難所では、認知症に対する理解も十分でなく、また排泄介助等でプライバシーを確保することさえ困難な状態にあり介護をするには限界がある。被災の影響が小さかった内陸部の施設での受け入れも行われているが、多くの施設が既に法令で定められた定員を超過して受け入れており(例えば、個室に2人、4人部屋に5人など。施設によっては食堂や廊下にベッドを並べているところも見られる)、もはや受け入れは困難である。これら施設では、現在も定員超過を解消する見込みはたっており、劣悪な介護環境となってしまうている。

3 行き場のない高齢者

現在、仮設住宅への入居が進んでいるが、自治体では数の確保が最優先とされ、高齢者の生活に配慮した福祉仮設住宅(仮設グループホーム)³⁾の建築や一般の仮設住宅のバリアフリー化は全くという程進んでいない⁴⁾。また、ソフトの面でも、仮設住宅への入居は自立の第一歩とされ避難所と異なり食事の提供をしない運用がされており、用地不足のため人里離れた場所に建築されているケースも多く、それゆえ介護等の支援体制も整っていない場所が多い。それでも仮設住宅の入居に踏み切った高齢者もいるが、避難所と異なり周りは知らない人ばかりで話し相手もおらず、孤立化している。孤独死等の心配もある。このような仮設住宅なら避難所の方がましで

あるとして、当选しても入居しない高齢者や、いったん入居したものの避難所に戻ってくる高齢者もいる。

子供や親戚を頼り、被災県外に避難している高齢者も多いが、避難先での人間関係に疲れ、皆、早く自分の家や地元に戻りたいと願っている。しかしながら、今後も発生が予想される津波被害を考えると自宅を再築するめどは全くたない。特に、原発被害の収束のめどがたない福島では、いつ帰ることができるのか全く予測がつかず、冒頭の「お墓にひなんします」と遺言した高齢者のように諦め、絶望している高齢者も多い。自宅には帰れない、施設も満杯で入れない、仮設住宅はバリアフリー化も食事介護体制も整っておらず孤立化の心配もあって住めない、県外に避難している親類にこれ以上お世話になるわけにもいかない…被災した高齢者の行き場がなくなっている。

4 声をあげることのできない高齢者

このような苦境にありながら、多くの高齢者は、家族の足手まといになる、他に迷惑をかけたくないと考え、自分よりこれからの人生がある若い人たちを助けてあげて欲しいと考えている。周りの人に気を使い、自己主張をできるだけ抑えて我慢をし、要望があっても声をあげない(あげることができない)生活を送っている。これが、私たちを、また、この日本という国を戦後長い間支えてきてくれた高齢者の被災地における現状である。高齢者のひとつひとつの命や生活が軽く扱われていると感ぜざるを得ない。

2) 国会での政府答弁によると、6月13日現在、被災3県の特別養護老人ホームなど介護施設は全壊または半壊が52施設(岩手10施設、宮城38施設、福島4施設)。

3) 厚生省告示144号「災害救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償の基準」2条2項八により設置が認められている。

4) 一般の仮設住宅では、住民の要望により、入り口にスロープを取り付け、また、室内に手すりを取り付ける程度でバリアフリー化はほとんど進んでいない。

II

取り残される障がい者

1 「震災犠牲者、障害者は2倍、死亡・不明2%」

内閣府の聞き取り調査の推計によれば、東日本大震災で被災した沿岸自治体37市町村に住む障がい者は15万人であるが、このうち約9000人の安否確認をしたところ、2.5%にあたる約230人が死亡または行方不明になっていることが判明した。今回の津波被害では、住民全体に占める死者・行方不明者は1%弱であることから、車いすや介助者の支援など、移動に支援が不可欠な障がい者が避難、救助ができずに逃げ遅れ、高齢者とともに、犠牲が集中したと思われる。

2 また、津波から逃れることはできても、被災直後の急性期のみならず現在まで、被災した障がい者に対する適切な合理的配慮や特別の支援がなされないため、様々な局面で、「取り残されて」しまう状況が、被災各地で生じた。避難所において、車いす用のトイレもなく、通路にも物が溢れ出し、各所に段差があるため、トイレや移動ができない。知的障害、精神障害、発達障害、高次脳機能障害などの方は、見ず知らずの大人数の空間での生活への適応ができず、混乱してトラブルになったり、避難所生活のストレスのため症状を悪化させることもある。当初は、構内放送など音声での情報伝達ばかりが主のため、聴覚障がい者等は、必要な救援物資が来ていることがわからず、また、必要な手続のこともわからずに放置される。難病に対する必要な医療的対応や体温調節のための環境整備等もなされなかった。このような数々の事態のため、避難所生活がままならず、倒壊・半壊し、ライフラインもない自宅に戻って支援物資もない中で生活や、近隣をはば

かって車中で寝泊まりする生活を余儀なくされた障がい者や家族が、各地で発生した。また、避難所での対応は、困難として、本人の意思によらず、施設や病院への移動を余儀なくされた。そもそも避難所の運営者が、車いす利用など目に見える障がいのある場合以外、障がい者がいることを認識せず、居室の工夫をはじめとした「合理的配慮」がなされないのが実態であった。

3 さらに、在宅で生活する障がい者については、安否確認が市町村によって行われることが大幅に遅れ、必要な支援のニーズ把握もなされないまま、被災地に放置されることになった。従来、施設の利用があればその施設を通じて、あるいは、障がい者団体の会員であればその団体を通じて、安否確認がなされた場合もあったが、施設自体が被災してしまったところも多く、本来の安否確認をすべき市町村が大きな被害を受け、障がい者についての情報を失ったり、安否確認をする人材が確保できないなど困難な状況に陥った。そのために、全国の障がい者団体などが安否確認などの支援のため被災各県に入ったが、市町村や県の多くが、個人情報保護を理由として、把握する障がい者の情報の共有が進まず⁵⁾、数か月経過してもなお遅々として安否確認が進まない状況が続くことになった。特に、訪問系サービスを利用していない障がい者の把握に困難が生じている。

4 震災で、自宅を失い、あるいは住んでいたグループホームやケアホームを流された障がい者も多数出たが、各被災地に建設されている仮設住宅は、着工を急ぐあまり、入り口や居室内部も何らバリアフリー化されていないものが建設され、住宅間の通路も砂利道などで車いすで通行できない。そのため

5) 読売新聞が、岩手、宮城、福島3県と33市町村を対象とした調査によれば、障がい者団体から開示要請を受けた3県と8市町村のうち、岩手県と南相馬市以外はこれに応じなかったという(2011年6月4日)。

入居を断念した障がい者もいる。また、グループホームなどを失った障がい者は一時的に施設や病院に生活せざるをえないが、再建には時間がかかるところ、仮設のグループホームなどの対応がほとんどなされていないため、社会的入院・入所の長期化が危惧されている。

5 以上は被災地の障がい者のおかれた状況のごく一端にすぎないが⁶⁾、このように様々な点において、被災した障がい者は、復旧・復興における支援策から取り残され、障がいのない人と対等の社会の一員として生活することを奪われている。一般の被災者への支援策や避難生活を基準に、これに障がい者が合わせて耐乏するか、それができない場合、被災者支援や地域からも取り残され、家族ともに孤立せざるをえない状況が、被災地全般において生じてしまっている。

III

弁護士、弁護士会として支援できること

1 高齢者・障害者に関する震災対応 PT

日弁連高齢社会対策本部及び高齢者・障害者の権利に関する委員会では、このような東日本大震災における高齢者や障がい者の苦しい立場を一日も早く改善し、また、近い将来確実に発生が予想される地震等の災害において高齢者、障がい者の被害を少しでも減らすにはどうしたらよいか検討するため、この4月、合同で高齢者・障害者に関する震災対応PTを立ち上げた。これまで、宮城県女川町、同石巻市、岩手県陸前高田市、同大船渡市において現地調査を行うとともに、事業者団体や報道等から情報を収集して、福祉行政の機能麻痺に対する対応、安否確認等における個人情報の取扱い、仮設福祉施設設置の問題点等について検討を進めている。なかで

も、現在、喫緊の課題となっているのは、やはりリアルタイムで苦境に陥っている高齢者、障がい者及びその家族等を弁護士、弁護士会としてどのように支援していくか、という点である。

2 要援護者のための個人情報共有化のための取り組み

そして上記PT立ち上げ後、まず緊急に取り組んだのが、障がい者をはじめとした災害時要援護者の安否確認を抜本的に進めるため、市町村が保有する安否確認に必要な情報を、これを具体的に担う専門職や障がい者団体などと情報共有を図るための各措置や立法改善策について、日弁連として意見書を出したことである。

今回の震災で、障がい者や高齢者の安否確認を阻んでいた要因の1つには、自治体機能が津波被害で喪失したにもかかわらず、これを民間団体や専門職、地域住民などと情報共有をして進めようとなし「個人情報保護」の誤った取扱いにあった。

行政による安否確認が困難な状況の下で、災害時要援護者に適切な支援を行き渡らせるためには、①他の地方公共団体職員の応援を受ける、②福祉専門職団体や福祉事業者、医療機関への委託を行う、③高齢者や障がい者団体等の共助組織、NPO支援組織、ボランティア団体、地域住民に対して安否確認の協力を依頼する等が必要である。そして、安否確認のために必要な情報は、市町村が保有する障害者自立支援法の認定・給付の情報や、障がい者手帳の交付の情報、高齢者についての介護保険上の認定やサービス給付情報、医療機関への通院情報などを、これを担う民間専門職や団体などの関係協力機関等と必要に応じて共有化することが不可欠のことであった。現行法上、安否確認という「人の生命、身体の安全」に関わるものとして、また、災害救助法上の住民の安全を確保する市町村の職務として、

6) 2011年5月23日に行われた内閣府「障がい者制度改革推進会議」の第32回会議において、被災後2か月間の各障がい者の状況や障がい者団体の活動状況、問題点について詳細な指摘が行われている。内閣府のホームページを参照されたい。

個人情報保護条例における第三者提供の例外規定に明らかに該当するものであり、その速やかな運用が求められている場面である。

内閣府・総務省は、かねてより、地方自治体の個人情報保護に関する誤解と過剰反応を改め、個人情報を適切に共有するべく、国民生活審議会意見「個人情報保護に関する取りまとめ」及び個人情報保護関係省庁連絡会議決定「個人情報保護施策の今後の推進について」（いずれも平成19年6月29日）等で災害時、事故時、緊急時、虐待対応等において、関係機関による個人情報共有について、条例の適切な解釈・運用を求めてきた。また、内閣府・総務省・厚生労働省による「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」（平成18年3月）では、災害時に要援護者情報の収集・共有につき、「関係機関共有方式」（保有情報を本人の同意を得ず関係機関等の中で共有する方式）の積極的活用を推奨していた。東日本大震災では、まさにこれらの実践が徹底されなければならないところ、残念ながら生かされなかった⁷⁾。

そこで、日弁連として、本年6月17日付で「災害時要援護者及び県外避難者の情報共有に関する意見書」を採択し、①各地方公共団体が、安否確認等につき、これに協力する関係機関等との間で、その保有する災害時要援護者情報を個人の同意を前提とせず外部提供を直ちに行うこととし、円滑実施のためのガイドラインを設けること、②国は、上記情報共有を速やかに行うよう助言すること、③各地方公共団体は、個人情報保護条例において、災害時の個人情報の外部提供を促進する根拠規定を定めること、④国は、災害救助法等に情報の関係機関共有を正当化する根拠規定を新設することなど、6項目の改善提言を行い、関係省庁に執行し、各市町村における早急な改善を求めているところである。

3 法律相談のバリアフリー化…仮設住宅における高齢者・障がい者等のサポート拠点との連携

日本弁護士連合会高齢社会対策本部及び高齢者・障害者の権利に関する委員会では、東日本大震災の発生以前から、弁護士による高齢者や障がい者の「法律相談のバリアフリー化」を進めてきた。法律相談のバリアフリー化とは、高齢であることや障がいが原因で、弁護士会まで相談に来ることができなかつたり、権利を侵害されても声をあげることが困難であつたりする者が、弁護士に相談しやすいよう、電話や出張等の方法により弁護士の方から高齢者や障がい者のもとに出向いたり、社会福祉士等の福祉職や消費生活センター等と連携してワンストップで相談に応じたりすることである。この法律相談のバリアフリー化は、前述のように東日本大震災で多くの高齢者、障がい者等が非常に苦しい立場に置かれ、自ら声をあげることができない現状を考えれば、被災地でこそ進められなければならない。今後、被災した多くの人の生活の場が、避難所から仮設住宅に移ることになるが、阪神大震災や中越沖地震等の経験から、入居した高齢者や障がい者が孤立化して、適切な介護等を受けることができなかったり、孤独死や自殺したりすることが心配される。密室化することにより悪質商法や虐待の被害の対象となり、その権利が侵害される可能性も高まる。被災地において声をあげることが困難な高齢者・障がい者の権利を擁護するためには、弁護士及び弁護士会として仮設住宅における相談体制等を構築することが急務である。

折しも、本年4月27日、同じような考えで、厚生労働省から、仮設住宅及びその周辺地域に居住する高齢者・障がい者等の支援のためにサポート拠点を被災地に100か所程度設置予定であることが発表された⁸⁾。このサポート拠点では、総合相談事業が中

7) 例外的に南相馬市では、安否確認のための職員不足から、地元の福祉団体の協力を得ながら要援護者の安否確認等を行うこととし、身体障害者手帳及び療育手帳を持つ約1000人分の名簿の情報を共有して、福祉事業所等による訪問調査を依頼した。
8) 厚生省老健局振興課平成23年4月27日付各都道府県宛事務連絡

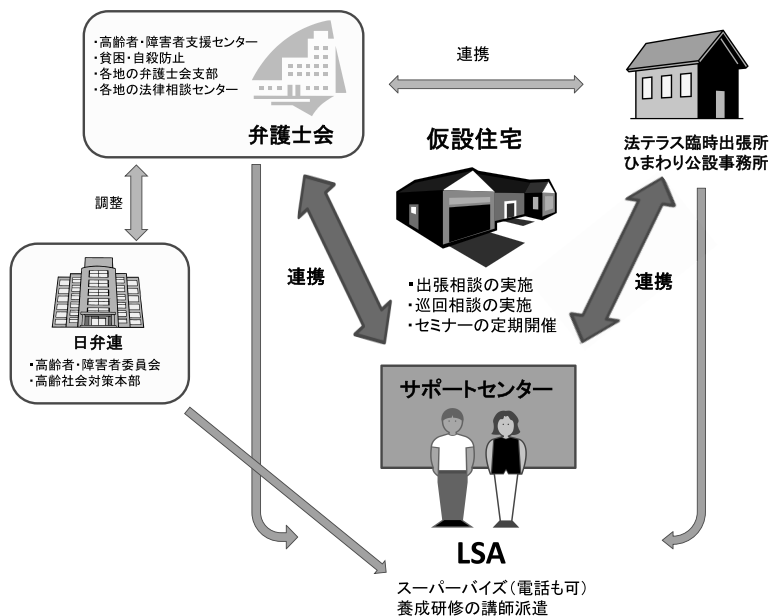
核事業のひとつとされ、LSA(ライフサポートアドバイザー)⁹⁾が配置されて、各種の生活相談や専門家等との連携を担うことが予定されている。そこで、震災対応PTは、被災地における法律相談のバリアフリー化を図る観点から、厚生労働省に対し、サポート拠点と弁護士、弁護士会等との連携を提案して協議・調整を重ねた。その結果、本年7月19日、同省から被災各県宛てに、サポート拠点の運営にあたり弁護士会等と連携するよう促す事務連絡が発令されることになった¹⁰⁾。なお、この連携の仕組によれば、サポートする弁護士の交通費、日当等の諸費用については、厚生労働省の「介護基盤緊急整備等臨時特例基金」を利用することができる。

震災対応PTでは、被災地弁護士会の高齢者・障害者委員会と協議をしながら、現在、このサポート拠点を基点とする弁護士、弁護士会との連携の在り方について、二つの方法を検討している。ひとつは前述の法律相談のバリアフリー化である。避難所と比較して、仮設住宅では、被災者はさらに声をあげづらくなり、また、行政情報をはじめとした被災者に有益な様々な情報も届きにくくなる(阪神大震災の際には仮設住宅入居後、かなりの情報格差が生じたということである)。そこで、電話や出張の方法によって弁護士の方から仮設住宅やその周辺の地域の住民のところに出掛けて行って、ミニセミナー等を開催して各種の情報提供を行ったり法律相談

を実施したりしたいと考えている。

もうひとつは、LSAのバックアップである。サポート拠点が機能するためにはLSAが住民のニーズをしっかりと把握し、それに対応できることが大前提となり、LSAが果たすべき役割がきわめて重要となる。そこで、社会福祉士会等とも連携して、LSAの質を高めるための研修や、電話等を利用したスーパーバイズなどを行っていきたいと考えている。

現在、被災地の各弁護士会において、サポート拠点と具体的にどのような連携をすることができるか自治体、社会福祉士会等と交渉、検討しているところであるが、弁護士、弁護士会自身の被災によるマンパワーの問題など被災地の各弁護士会が抱える実情は異なる。日弁連高齢社会対策本部や高齢者・障害者の権利に関する委員会から委員を派遣する計画もあり、地元弁護士会と日弁連とで役割分担しつつ協働してサポート拠点との連携を進めていきたい。



(サポート拠点と弁護士会等との連携イメージ)

9) 住民からの様々な相談を受け止め、軽微な生活援助のほか、専門相談や具体的なサービス、心のケア等につなぐなどの業務を行う者
 10) 厚労省老健局振興課平成23年7月19日付各都道府県宛事務連絡「サポート拠点等の被災者支援における弁護士会等との連携について」