

避難行動要支援者対策を考える

～自ら避難することが困難な人を支援する～



新潟大学危機管理本部危機管理室 教授
田村 圭子

1 はじめに

災害時において「脆弱性の高い人たちへの支援をいかに実施すべきか」は大きな課題である。脆弱性（Vulnerability）自体は「自然災害または人為的災害の影響を予測し、それに対処し、回復することができる能力が低下している状況」として定義することができる。すなわちリスク、ショック、またはストレスに直面した際に、平時より「孤立」「不安な環境」で生活しており「防御力」を持たない人は、災害時に受ける被害がより甚大になる可能性があり、それ以降の生活再建に時間がかかることが想定される。

「脆弱性」の対置概念としては「能力（Capability）」がある。災害への対応能力は、個人の脆弱性を減じることで実現できるが、物理面・精神面における支援者の有無、地域コミュニティの支援力にも依存する。

2 日本の脆弱性対策の変遷

1) 災害弱者対策（昭和60年代）

日本においては、昭和62年の防災白書の「2-3 災害と弱者」において「老人、乳幼児、傷病者、身体障害者などの社会的弱者が災害の発生時において犠牲になるケースが多くなっている」と記載されている。「社会的弱者」、つまり「社会的に著しく不利な立場にある個人やグループ」に発想を得て「災害弱者」という言葉が生まれたと推測される。

同じく昭和62年の防災白書において、災害弱者を次の4つに定義している。すなわち「①自分の身に危険が差し迫った場合、それを察知する能力が無い、または困難」「②自分の身

に危険が差し迫った場合、それを察知しても救助者に伝えることができない、または困難」「③危険を知らせる情報を受けることができない、または困難」「④危険を知らせる情報が送られても、それに対して行動することができない、または困難」といった問題を抱えている人々が「災害弱者」と考えられると特定している。また同時に「災害弱者対策」を議論しており、「災害が発生した場合の対応能力におけるハンディキャップ—すなわち、災害を自ら覚知し、自分のとるべき行動を判断する、身体の安全を守るための行動をとるといった一連の行動を行うことが困難であるという弱点—をカバーするための対策」と位置付けている。ここでは「災害弱者」を災害時に危機的事態を乗り越えるための人間の「機能」面から捉え、その機能の脆弱性に対する支援策を中心に対策を取り上げている点が特徴的である。

2) 災害時要援護者対策（平成16年）

平成16年は「平成16年6月の台風4号から始まった10個の台風の上陸などにより、死者・行方不明者数230名以上、浸水戸数約17万戸など、各地に大きな被害が発生」した年であった。新潟・福島豪雨をはじめ、高齢者が犠牲となる事例が多く、避難勧告等の発令や高齢者等の避難体制の整備の課題に関心が集まり、内閣府において有識者等による検討会が設置され、「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」が取りまとめられた。ガイドラインにおいては「いわゆる災害時要援護者とは、必要な情報を迅速かつ的確に把握し、災害から自らを守るために安全な場所に避難するなどの災害時の一連の行動をとるのに支援を要する

人々をいい、一般的に高齢者、障害者、外国人、乳幼児、妊婦等」と規定されている。この中で「平常時からの要援護者情報」として、いわゆる要援護者名簿の収集・共有の必要性を市町村に示している。その時点における名簿の作成は、市町村が努力義務として取り組む任意制度であった。

当ガイドラインのもう一つの特徴は、タイトルに「避難」とあるとおり、避難行動のみならず避難生活の支援についても必要性を述べている点である。要援護者は「新しい環境への適応能力が不十分であるため、災害による住環境の変化への対応」や、「避難行動、避難所での生活に困難」をきたすが「必要なときに必要な支援が適切に受けられれば自立した生活を送ることが可能である」と踏み込んでいる。

3) 災害時「要配慮者」(平成23年)

平成23年東日本大震災が発生した。被害が大きかった岩手、宮城、福島の3県で収容された死亡者は平成25(2013)年3月11日までに15,812人にのぼり、検視等を終えて年齢が判明した15,681人のうち60歳以上の高齢者は10,360人と66.1%を占めている。また、宮城県の人口に占める死亡者割合0.4%に対し、障がい者の死亡者は死者全体の1.1%を占めている(死亡者における障がい者数を公表していない仙台市、亘理町、大和町を除く)。つまり、脆弱性の高い人々がより多くの犠牲を払った事実が指摘されている。また、避難生活における「被災者の心身の機能の低下や様々な疾患の発生・悪化」のため、災害対策基本法上に対策を位置付ける目的で、すでに法律上使用されている「配慮」という言葉を採用し、「要配慮者」とした。つまり、これまで使われてきた要援護者という言葉は、災害がいったん起これば、身体の不自由等がなくとも、誰もが援護を受ける立場になることが想定されることから、特に特別な配慮を必要とする者として、要配慮者という言葉が採用された。

一方、ここまで「要援護者対策」としてやって浸透してきた言葉と概念の呼び名が変わる

ことによる混乱も懸念された。現在も「要援護者対策」という呼称を使っている自治体も一部存在する。

4) 災害時避難行動要支援者対策

東日本大震災においては、高齢者、障がい者等の災害時要援護者だけでなく、「消防職員・消防団員の死者・行方不明者は281名」「民生委員の死者・行方不明者は56名」にのぼり、多数の支援者が犠牲となった。こうした東日本大震災の教訓を踏まえ「避難行動」に特化した「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」を示し、その中で市町村に「避難行動要支援者名簿」の策定を義務付けた。要支援者からの名簿掲載への同意書や、名簿そのものの内容については、様式例が指針に示されている。

次に、具体的に要配慮者支援のために知っておくべき「避難行動の原則」を時系列的に整理する。

3 避難行動の原則

1) (事前) 地域リスクを知る

国や県、市町村から提供される浸水想定区域図が整備されている河川の場合、ハザードマップの地図面を理解し、地域の水害リスクを知ることが重要である。危機発生の可能性の認識がなければ、備える必要性にも気付くことができない。ハザードマップを参照すれば、浸水深等の水害リスク情報と避難場所等の避難情報が具体的に掲載されている。

2) (事前) 身を守る知識や心構えを理解する

ハザードマップには、地域リスク情報だけでなく「情報・学習面」が用意されており、ハザードマップの読み解き方や、リスクを知るための情報の種類(気象情報、河川水位、避難情報等)、避難の心得等が示されている。支援者ならびに支援組織・団体はこれらについて、学習する機会を設けることが肝要である。

3) (直前) 降雨・台風の予測を確認する

大雨に係る中長期予報、台風の発生・発達

等の情報を取得し、今後の予測情報に基づき、避難支援の対応検討のための事前打ち合わせを実施し、警戒態勢をとるべき事象かどうか検討する必要がある。

4) (直前) 現在地の状況を確認する

気象庁からの防災気象情報（大雨／洪水警報等）、河川管理者からの川の水位に関する情報（はん濫水位情報）、行政からの避難情報（避難準備・高齢者避難開始／指示（緊急）／勧告）を確認する。平時よりこれらの確認の仕方、行政や関係機関からの情報発信の方策を把握しておく。現在では、多くの都道府県、国土交通省地方整備局、市町村においてもWebやエリアメールを使っての情報発信を行っている。

5) (直前) 自主避難

避難情報の発令範囲外（発令前）であったとしても、避難経路等がリスクの高い地域にある場合（川に近い、低い土地にある、土砂災害の危険がある、平屋であり垂直避難（屋内退避）が難しい等の理由）は早めの自主避難を検討する。

6) (直前) 避難準備・高齢者等避難開始

脆弱性が高く、支援者がいなければ避難が困難な「避難行動要支援者」が避難行動を開始すべきタイミングに出される避難情報である。なお、自主避難・事前避難準備情報の段階の避難については、ハザードマップにおける被害想定外地域にある避難場所への避難が必須である。

7) (発災後) 避難行動

避難には「水平避難（立ち退き避難）」「垂直避難（屋内退避）」が選択肢として考えられる。水平避難は居住地と異なる安全な場所へ移動する、垂直避難は居住場所の高層階へ避難する。水平避難先は、広域避難場所（体育館等）、もしくは一時（一次）避難場所（屋外の場合あり）が対象として想定される。垂直避難については、できればコンクリート造の3階以上の建物が理想的である。ただし、垂直避難を実施した場合、地域に浸水が始まる等、被害が顕在化すると、地域の浸水が解消

するまでは、その建物内で一定期間「孤立」することが想定される。脆弱性の高い人々が、避難場所にとどまっている間に体調を崩す、健康を害する、最悪の場合には死に至るという二次災害の危険性が高くなることも想定した避難行動が求められる。

8) 被害を確認する

避難場所の被害を確認する。また、自宅・施設等の居住場所の被害を確認する。被害が顕在化していれば、浸水により建物が損壊したり、建物構造に被害がなくとも泥が流入することで、避難生活が継続できない。また、これまで生活を送ってきた自宅や施設が被害に遭い、戻ることができなくなる場合も想定される。

9) 避難生活をおくるための場所を確保する

居住場所である自宅・施設に被害があり居住できなければ避難所（一般、もしくは福祉スペースを有する避難所）へ移動する必要がある。また、体調を考え、緊急避難的な入所の検討も必要となる。いずれの場合も、避難先等の関係者との調整、移動手段の確保が必要となる。

次に、具体的な避難行動を起こす際の課題を整理する。

4 避難行動支援の課題

1) 水害からの避難に関する認識の不足

平成28年の台風10号では、岩手県岩泉町乙茂の高齢者福祉施設において、入所者9名が濁流に巻き込まれ心肺停止状態で発見された。川沿いに立つ当該施設では、このとき水害からの避難行動ならびに避難行動支援について対応がとられず、犠牲者が発生した。

必要なことは、災害時避難行動支援者（医療・保健・福祉関係者や家族・近隣住民等）に対する水害リスクやその対応への理解の醸成である。できれば気象情報、河川の水位情報に平時から関心を持っていただきたいところではあるが、困難であれば、少なくとも行政が発する避難情報についての確知の方策と避難情報に基づく避難行動支援について考えてい

ただきたい。また、自らの避難行動に対しても同時に考えていただく必要がある。

平成30年度の被害を受け、国では、1) (住民)「自らの命は自らが守る」意識を持つ、ことを掲げているが、同時に、2) (行政) 住民が適切な避難行動をとれるよう全力で支援する、と謳っている (図1)。避難行動要支援者については「自らの命を守るためには支援が必要」であり、その点を行政は「全力」で支援することが求められており、これについては、行政における防災・土木と保健福祉分野の連携による啓発が不可欠である (図2)。

2) 堤防決壊による外力はん濫の発生

平成16年新潟・福島豪雨では、新潟県中之島町 (当時) において、刈谷田川 (中小河川) が破堤、高齢者3名が外力はん濫による家屋倒壊で亡くなった。平成27年9月関東・東北豪雨では一級河川が破堤して2名が亡くなり、広範囲な浸水が発生して1,339人が孤立状態か

らヘリコプターで救助された。それ以降、破堤を想定し、河川沿いの住宅地域は「早期の立退き避難が必要な区域 (垂直避難では命を守りきれない地域)」として、ハザードマップに記載されるようになった。一方で、指定が進んでいる河川は国管理の河川等に限定されているのが現状であり、中小河川等を含んだ想定は必ずしも進んでおらず、ハザードマップへの反映が行われていない地域も多い。

自宅・施設が、破堤における影響を受ける (堤防が決壊すると、川からの「鉄砲水」による建物損傷が想定される) 地域は「早めの立ち退き避難 (水平避難)」が必須である。

3) 垂直避難の可能性

災害が切迫した状況では、屋内安全確保も避難行動の一つとして整理されている。市町村の避難勧告等では、避難が難しい場合は屋内での安全確保を促す例がある。一方で、想定浸水深が3mを超えると2階では不十分である。想定

図1 避難に対する基本姿勢

平成30年7月豪雨を踏まえた水害・土砂災害からの避難のあり方について (報告) 概要版 (平成30年12月26日公表)

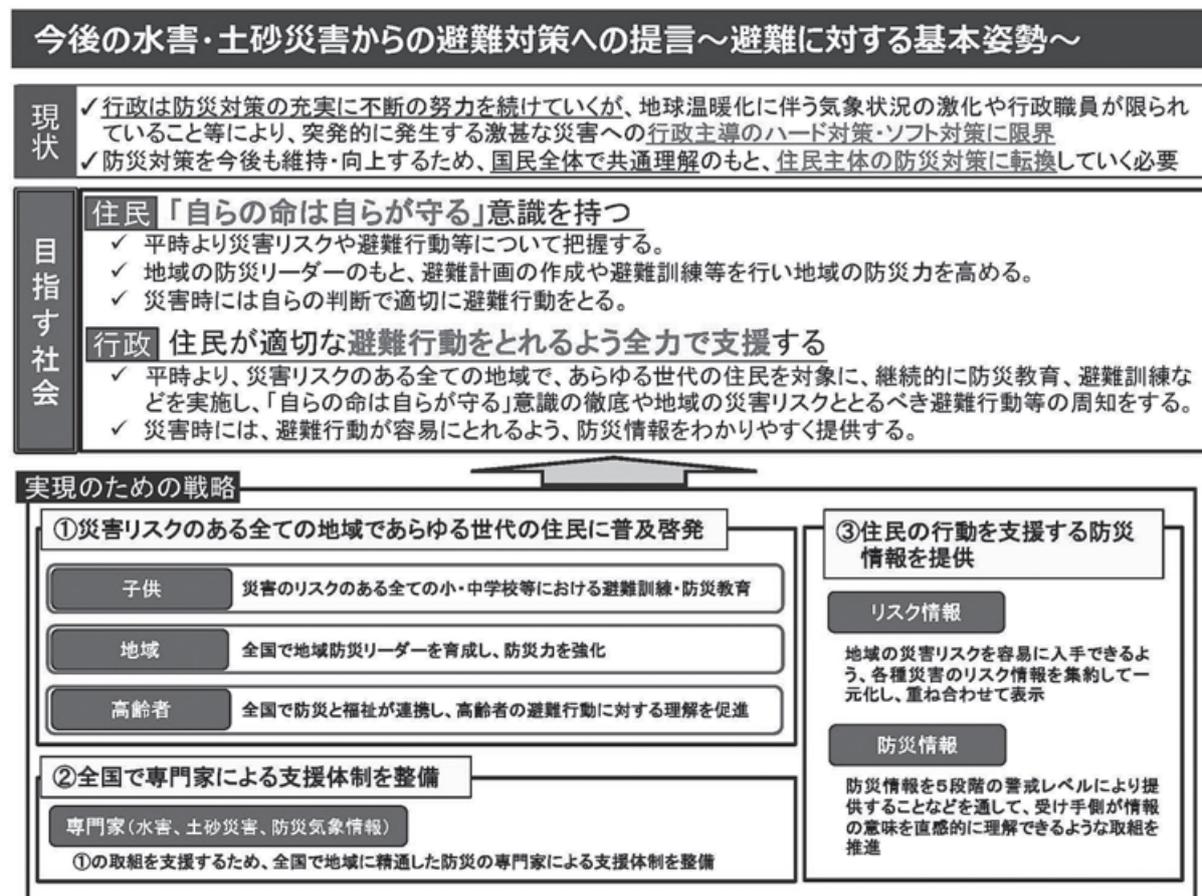


図2 「防災」と「福祉」の連携による高齢者の避難行動に対する理解促進

平成30年7月豪雨を踏まえた水害・土砂災害からの避難のあり方について（報告）概要版（平成30年12月26日公表）



浸水深を知り、居住地の標高と建物高さを見極める必要がある。

平成16年新潟・福島豪雨では、新潟県三条市において、地域の浸水深が増してから水平移動をすることで5名が亡くなっている。これらは高齢者ばかりではなく、30代4代についても犠牲者が出ている。平成21年台風9号災害では兵庫県佐用町において、浸水深が増す中、車での移動を継続したことで、5台の車で7人が亡くなっている。状況の変化に伴い、適切な避難行動が変化することも重要なポイントである。

4) 高齢者特有の課題

平成16年新潟・福島豪雨においては、在宅で暮らす高齢者特有の課題で4名が亡くなった。具体的には、身体的状況（ねたきり・足が不自由）、認知的状況（認知症）等により、垂直避難等適切な避難行動をとることができず、浸水深さが増すなか1階で亡くなってい

た。平成30年8月豪雨においては、破堤氾濫等の洪水が原因と推定される死者51人のうち44人が非流失家屋の屋内で被災した。多くが1階で被災した可能性もあり、垂直避難が難しかった高齢者がいたと推測されている。

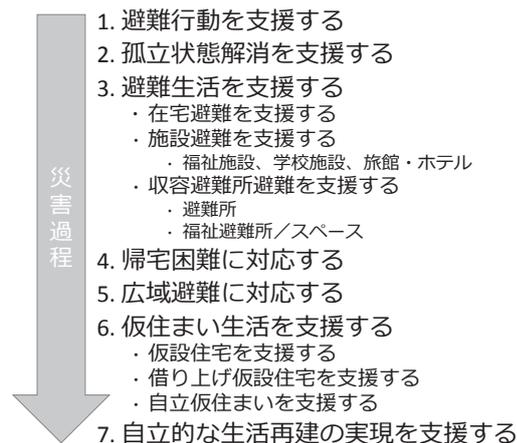
在宅高齢者、特に後期高齢者（75歳以上）の避難行動支援が課題である。平成30年7月豪雨の被災地である愛媛県大洲市三善地区においては、平時から地域の防災リーダーが主体となり避難計画の作成や避難訓練などの取り組みを行っていた。発災当日、計画に基づき避難を行う者、避難が困難であるため自宅にとどまる者が発生したが、地域の防災リーダーが自宅避難を行っている者を把握しており、関係機関にその情報をつなぐことで、危険を回避し、犠牲者の発生を抑制した。地域特性や住民の属性を理解することで、無理なく、しかし正確できめ細やかな情報把握と対応が行われた。

一方で、西日本の他地域においては、「自らのいのちを守る」こともままならない被災者が多発し、避難行動支援にまでつながらなかった事例が散見された。

5 災害過程における必要な支援 (図3)

災害過程における脆弱性の高い人への支援については、避難行動支援だけでは十分ではない。なぜなら災害そのものによる一次的な被災による犠牲のみではなく、その後の災害過程の中で、災害関連死等の二次被害発生の可能性にも留意する必要がある。支援には7つのカテゴリーが考えられる。本稿においてはその中で、1. 避難行動支援、2. 孤立状態解消支援、3. 避難生活支援へと話を進めてきたが、それ以外にも4. 帰宅困難支援、5. 広域避難支援、6. 仮住まい生活支援、等を経て、最終的には、7. 自立的な生活再建支援が必要となる。つまり、平時より脆弱性の高い人たちは、災害過程を経た後に「平時の医療・保健・福祉のサービスを活用して、自立的な生活の確立」を実現する—ここまでの長期的かつ総合的な支援の視野が必要となる。

図3 被災者支援業務の流れ



【参考文献】

■論文

(1) 末次忠司, 「平成28年の台風10号による福祉施設の被災と減災対策」, 水利科学, No.354, 2017年.

■白書

- (2) 内閣府, 「平成25年版 高齢社会白書 (全体版)」, 2013年.
 (3) 内閣府, 「障害者白書 平成24年版」, 2012年.

- (4) 国土交通省, 「平成16年版 国土交通白書」, 2004年.
 ■国の施策、委員会資料等
 (5) 内閣府, 「平成30年7月豪雨を踏まえた水害・土砂災害からの避難のあり方について (報告) (概要版) (平成30年7月豪雨による水害・土砂災害からの避難に関するワーキンググループ)」, 2018年12月.
 (6) 国交省, 「大規模広域豪雨を踏まえた水災害対策のあり方について～複合的な災害にも多層的に備える緊急対策～答申 (社会資本整備審議会)」, 2018年12月.
 (7) 国土交通省, 「平成30年7月豪雨における被害等の概要」, 2018年9月.
 (8) 国土交通省, 「水災害からの避難訓練ガイドブック」, 2018年6月.
 (9) 内閣府, 「災害時要援護者の避難支援ガイドライン (災害時要援護者の避難対策に関する検討会)」, 2016年3月.
 (10) 内閣府, 「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」, 2013年8月.
 (11) 内閣府, 「避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針」, 2013年8月.
 (12) 内閣府, 「『災害時要援護者の避難支援に関する検討会』 (第4回) 議事概要」, 2013年1月.
 (13) 日本赤十字社, 「災害時要援護者対策ガイドライン」, 2006年3月.
 (14) 内閣府, 「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン (集中豪雨時等における情報伝達及び高齢者等の避難支援に関する検討会)」, 2005年3月.
 (15) 「災害弱者利用施設等防火安全対策検討報告書 (災害弱者利用施設等防火安全対策検討委員会)」, 1994年3月.
 ■インターネットより
 (16) 内閣府, 「災害法体系について」, 最終アクセス2019年5月16日.
 (<https://www.jma.go.jp/jma/kishou/minkan/wxad/pdf/2-2-2.pdf>)
 (17) 常総市, 「平成27年9月 関東・東北豪雨による被害概要」, 最終アクセス2019年5月16日.
 (http://www.city.joso.lg.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/38/city_guide_2016_2_02_contents.pdf)
 (18) International Federation, 「What is vulnerability?」, 最終アクセス2019年5月16日.
 (<https://www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-management/about-disasters/what-is-a-disaster/what-is-vulnerability/>)
 (19) 『防災白書』内閣府 1974 (福祉避難所に関する情報を収集・整理するうえで作られたページ), 2012年1月, 最終アクセス2019年5月16日.
 (<http://www.arsvi.com/b1900/8700nkf.htm>)
 (20) 『社会的弱者』, デジタル大辞泉, 最終アクセス2019年5月16日.
 (<https://kotobank.jp/word/%E7%A4%BE%E4%BC%9A%E7%9A%84%E5%BC%B1%E8%80%85-671656>)

著者略歴

田村 圭子 (たむら・けいこ)

新潟大学危機管理本部危機管理室教授。京都大学防災研究所研究員を経て、2006年新潟大学災害復興科学センターに着任、2009年より現職。専門は危機管理、災害福祉。

復興庁「復興推進委員会」委員、国交省「国土審議会」委員、内閣府「中央防災会議防災対策実行会議災害対策標準化推進ワーキンググループ」委員、新潟県「防災立県推進戦略」顧問などを務める。阪神・淡路大震災、中越地震、中越沖地震、東日本大震災において生活復興調査を実施。