

福祉のまちづくりの面的な展開に関する研究

—高齢者等を考慮した水害時の避難に関する研究（その2）—

A Study on the Spread of Providing Accessible Environment toward Caring Society for All

—A Study on Refuge at the Time of the Flood Damage in Consideration of the Elderly People etc (No.2) —

福澤 静司 北川 博巳 柳原 崇男 上田 麻理

FUKUZAWA Seiji, KITAGAWA Hiroshi, YANAGIHARA Takao, UEDA Mari

キーワード：

高齢化社会、水害、自助、共助

Keywords:

Aging society, Flood damage, Self-help, Mutual aid

Abstract:

In recent years, Japan suffers flood damage frequently and many elderly people need refuge support at the time of flood damage. However, it is difficult to support many elderly people separately one by one. This is because there are too many elderly people who need assistance and supporters in a neighboring community are insufficient. Thus, we should make the environment to be able to demonstrate elderly people's self-help ability enough, in order to lessen elderly people's damage. That is, various persons who constitute not only the neighborhood but a local community should watch elderly people, and it is necessary to maintain the shelter suitable for elderly people.

1 はじめに

近年頻発する豪雨災害をはじめとする自然災害において高齢者等の災害時要援護者（以下「要援護者」と略す）が被害を受ける事例が多い。そのこと受け、平成17年には内閣府より「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」^①（以下「ガイドライン」と略す）が示された。地域防災計画の策定主体である各地方

自治体では具体的な要援護者支援対策の取り組みが求められている。

一方、地域社会は高齢化の進展を背景に大きく変容しようとしている。地域社会の中の年齢構成の変化、地域コミュニティの衰退など地域社会が抱える課題は多い。

本研究では水害時の高齢者の避難について考察し、地域社会の中に数多く存在する避難行動への判断や危険性の認識に問題のある高齢者への支援の必要性とその方策を述べる。「ガイドライン」は支援が必要な高齢者等の要援護者一人ひとりに対して、個別の支援計画を策定するよう示している。しかし、数多くの高齢者すべてを個別に支援することは困難であり、市町では優先順位を考慮して支援対策に取り組む必要がある。

まず、第2章では本研究の背景として水害の特徴と「ガイドライン」の概要、本県の市町における要援護者支援対策の状況について述べる。次に、第3章では地域社会の中の数多くの高齢者に支援が必要であるにもかかわらず、地域では支援者が不足しており、個別計画だけでの支援は困難であることを述べる。それを踏まえて、第4章では個別の支援が困難である高齢者の避難行動における特徴について考察し、支援施策のあり方を検討する。最後に、第5章では水害時の高齢者の避難支援施策について、地域包括支援センター^{注1)}との連携と学校施設の活用について提案する。

2 研究の背景

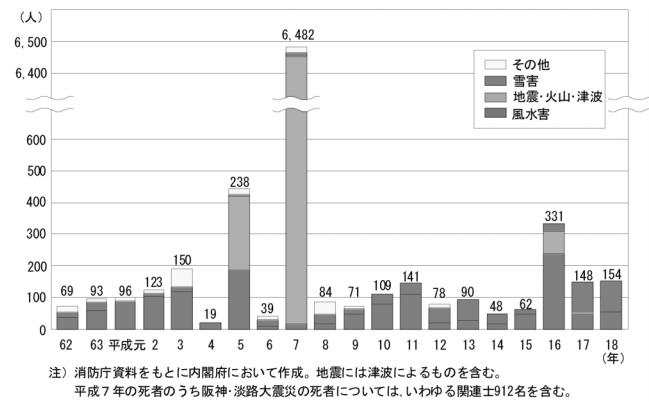
2.1. 近年の水害の特徴

自然災害への対策は地震を中心に検討されることが多い。しかし、平成19年度の内閣府防災白書²⁾によれば、近年の自然災害における人的な被害は平成7年の阪神・淡路大震災を除くとその多くが風水害により生じている。(図1)特に近年の水害による高齢者の被害の増加は顕著であり、高齢者の避難支援対策に取り組む必要性は高い。平成16年にはわが国に10個の台風が上陸し、水害による死者、行方不明者は全国で259名に及んだ。そのうちの半数は65歳以上の高齢者である。本県においても平成16年10月の台風23号は豊岡市をはじめとした県内の各地に甚大な被害をもたらした。台風23号による県内の死者は26名に及び、そのうち65歳以上の高齢者は13名である。³⁾

近年の水害の特徴のひとつとして、都市型水害^{注2)}の増加があげられる。しかし、その危険性は一般住民に十分に認識されているとは言い難い。都市化が進んだ市街地においては都市型水害による地下空間の危険性が指摘されており、新しい水害の形態として注目されている。平成11年の福岡豪雨災害では地下室の水没により死者1名が発生した。

従来、水害対策は河川整備等による土木的な措置を中心であった。実際に河川整備は効果を上げており、戦後、河川氾濫等の回数は著しく減少している。しかし、河川整備は長期計画の中で取り組まれており、すべての河川で対策が完了するには長い年月を要する。また、河川氾濫が減少したことにより、水害の多発地域で災害の経験が伝承されず、住民が水害に対して正しい認識をもてない危険が指摘されている。それらのことから、頻発する水害に対し、河川整備等の防災対策に加えて避難対策などのソフト面を重視した減災対策の重要性が指摘されている。

地震と水害では避難行動について相違がある。すなわち、地震では災害が起こってから避難が開始されるが、水害では災害の発生を予測して避難を開始することが可能である。地震は予知できないのに対して、水害は降雨量等の客観的情報から事前に災害の発生を予測できる。その点では水害は自然災害の中でも事前対策の効果が大きく、地域での防災努力が実る災害であると言える。このことからも水害への対策を検討しておくことの意義は大きい。



(出典:平成19年度防災白書)

図1 自然災害別死者・行方不明者数の推移
Fig. 1 Transition of the Number of Deaths and Missing Persons by Type of Disaster

2.2. 災害時要援護者の避難支援ガイドライン

大規模災害時に高齢者等の要援護者が被災する事例が多いことを受けて、国においても様々な対策が検討されてきた。平成17年には内閣府より「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」が示されている。(平成18年改訂)「ガイドライン」では5つの課題として、(1)情報伝達体制の整備、(2)災害時要援護者情報の共有、(3)災害時要援護者の避難支援計画の具体化、(4)避難所における支援、(5)関係機関等の間の連携、をあげて各自取り組みの方策を示している。また、平成19年には「ガイドライン」の手引きとの位置づけで、市町が取り組むべき要援護者支援対策のポイントとして、「災害時要援護者対策の進め方について」⁴⁾が示された。本県でも平成19年に「災害時要援護者支援指針」⁵⁾が示されており、今後は地域防災計画の策定主体である各市町において具体的な支援策の構築が期待されている。

「ガイドライン」の要援護者支援対策の考え方は、地域社会の中で近隣関係を中心として助け合いを行う「共助」が基本である。平成7年の阪神・淡路大震災は大規模災害の発生直後に行政の果たすことのできる役割に限界があることが明らかになった災害でもあった。行政が可能な限り災害への備えをしておくことは当然である。しかし、限られた物的、人的資源の中で、実際に大規模な災害が起これば、災害の発生直後は行政の細かな支援の手は届かない。そのことを前提に地域社会の中で共助の仕組みを構築しておくことが望まれている。

具体的には福祉部局と防災部局の連携に基づいて、要援護者情報の共有^{注3)}を図ることが求められている。その上で「避難支援プラン」として、要援護者支援の全体計画と要援護者一人ひとりの個別支援計

画を策定し、地域の防災能力の向上を図ることが「ガイドライン」の骨子である。

2.3. 市町の要援護者支援対策の状況

市町における要援護者支援対策の現状を把握するため、アンケート調査^{注4)}を実施した。調査票では要援護者情報の収集や共有の状況、防災部局と福祉部局の連携などについて質問を行い、兵庫県下41市町のうち30市町より回答を得た。

調査によれば要援護者情報の収集については17市町より「実施している」との回答が得られた。しかし、13市町からは「実施していない」との回答があり、情報収集は進んでいるとは言えない。(表1) 情報収集を実施している17市町に対してその方法を質問したところ、「関係機関共有方式」が5市町、「手あげ方式」が3市町、「同意方式」が8市町と結果が分かれた。(表2)

福祉部局内に災害時の要援護者支援の担当を設置しているのは20市町にとどまっている。(表3) 要援護者の救援体制の整備については23市町が「計画・検討中」と回答しており(表4)、多くの市町では要援護者対策は検討段階である。福祉避難所^{注5)}の設置体制は「整備済み」8市町、「自治体独自の支援制度で対応」3市町にとどまり、「計画・検討中」が17市町であった。(表5)

昨今の新聞報道などでは災害時の要援護者対策について、個人情報保護の観点から要援護者名簿の作成が遅れていることが課題とされることが多い。しかし、重要なことは名簿の作成自体ではなく、いかに名簿を有効なものとして活用できるかであろう。そのためには要援護者支援の具体的な方策を踏まえて、情報の内容や共有の範囲を十分に検討し、地域の特性に応じた名簿とする必要である。現状は多くの市町で支援方法や情報共有のあり方を含めて支援対策の模索段階であると推測される。

現在、多くの地方自治体は財政的、人員的に厳しい環境にあり、限られた資源を有効に活用して要援護者対策を進めていく必要がある。「ガイドライン」では要援護者の支援について様々な方策が示されている。しかし、その方策は優先順位を明示せずに列挙されている。市町では地域の特徴や予想される災害の特性を考慮して、優先順位をつけて効果的に要援護者支援対策を進めていくことが求められている。

表1 要援護者情報の収集の実施状況

Table_1 Situation of information gathering about those who need support at the time of disaster

	自治体数
実施している	17
実施していない	13
合 計	30

表2 要援護者情報の共有方法

Table_2 Method of sharing information about those who need support at the time of disaster

	自治体数
関係機関共有方式	5
手あげ方式	3
同意方式	8
その他	1
合 計	17

表3 福祉部局内での要援護者の支援担当の決定状況

Table_3 Decision situation of person in charge of disaster in a welfare department

	自治体数
はい	20
いいえ	7
不明・回答なし	3
合 計	30

表4 発災時の要援護者の救助体制の整備状況

Table_4 Situation of system of rescue to person who need support at the time of disaster

	自治体数
整備されている	5
計画・検討中	23
整備の予定はない	2
合 計	30

表5 福祉避難所の設置体制

Table_5 Installation situation of the shelters for elderly people etc

	自治体数
体制整備済みで設置予定	8
自治体独自の支援制度で対応予定	3
計画・検討中	17
整備の予定はない	2
合 計	30

3 水害時の高齢者避難支援対策の課題

今後の地域社会の中には災害時に支援の必要な数多くの高齢者が存在することが予想される。平成19年の兵庫県の統計資料によれば全人口中に65歳以上高齢者が占める割合は20.5%であり5人に一人は65歳以上の高齢者である。また、2000年に10万7千人であった要介護高齢者の数は2025年には約4.6倍の49万5千人に達すると推計されている。(図2)高齢化社会の進展と同時に世帯の規模は小さくなり、高齢者の夫婦世帯、単身世帯が増加する。さらに、共助の中心を担うべき就業労働人口は大きく減少する。⁶⁾

増加する高齢者への対応、地域での支援者の不足などの課題に対して早急に対策を検討する必要がある。

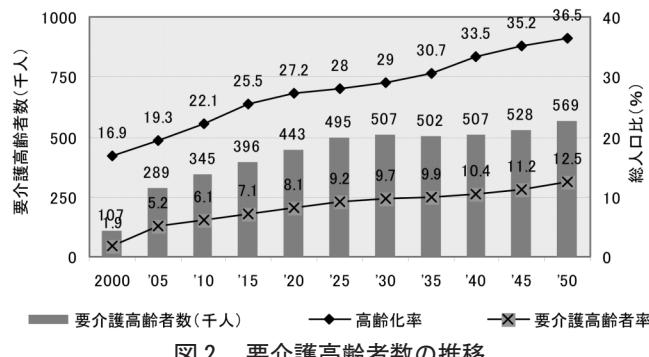


Fig.2 Transition of the number of elderly people who need care

3.1. 増加する高齢者への対応

災害時の高齢者の避難支援対策については、二つの視点から検討する必要がある。それは、日常的に介護が必要で自力避難が困難な高齢者への対策と、日常生活は支障なくとも災害時には支援が必要な高齢者への対策の二つである。

従来、高齢者への避難支援対策は、寝たきりなど自力避難が困難な高齢者への対策を中心に検討されてきた。「ガイドライン」では災害時に支援を要する高齢者の考え方について、例として介護保険制度による要介護3以上の高齢者をあげて、個別の支援計画を策定している。

当然ながら、自力で避難できない高齢者には個別の計画により支援体制を構築すべきである。本県における人工呼吸器使用者への個別災害対応マニュアル策定の取り組み^{注6)}などは、高齢者だけが対象ではないが、個別の支援計画の先進的な事例と言えるであろう。

一方で、水害の被害は日常生活では何ら支援の必

要ない高齢者にも多く生じている。

平成16年の台風23号における人的被害の特徴の分析を行った牛山氏の研究⁷⁾では、高齢者の被害は、逃げ遅れたことによる浸水被害に加えて、事故型とでも言うべき高齢者の不用意な行動に起因するものが多いことが述べられている。すなわち、「事故型の被害は主に高齢者の男性が豪雨発生中に不用意に危険な水域に近づいて見回り、作業などを行ったことによって生じている」とされ、「犠牲者自身が能動的かつ確信的に危険地域に近づいている側面がみられ、単なる情報整備やその普及とは別次元の問題があると思われる。」と指摘している。

地域社会の中には日常的に支援は必要としなくても、災害時などの非常時には避難行動への判断や危険性の認識に対して不安や問題のある高齢者が数多く存在する。身体的能力が衰えた高齢者にとって避難行動への判断の遅れは、浸水時の移動中の被害などの結果につながる。また、台風の接近中に水田の様子を見に行って被害を受ける事例などに典型的に見られるように、危険性への認識の甘さが高齢者の被害に直結している。しかし、現状ではそのような高齢者は地域社会の中では要援護者とは認識されておらず、支援対策は十分とは言えない。

3.2. 地域での支援者の不足

災害時に地域社会の中で効果的な共助を行うためには、近隣関係を中心とした地域でのコミュニティの成熟が望まれる。平成10年の福島県郡山市における洪水災害を事例として行われた片田氏による研究⁸⁾では、高齢者への避難支援は身内のみならず近隣住民からも積極的に行われていることが述べられており、地域コミュニティの重要性を指摘している。しかし、現在、地域での共助の基礎となるコミュニティは多くの課題を抱えており、近隣関係を中心としたコミュニティだけで数多くの高齢者に対して支援者を確保することは困難であると考えられる。

都市部では疎遠な近隣関係からコミュニティの希薄化が指摘されており、支援の必要な高齢者の情報を地域住民で共有しているとは言えない。また、郡部では過疎化、高齢化による限界集落の危機が指摘されるなど地域のコミュニティ自体の存続が危ぶまれており、たとえ情報を共有していても身内や近隣関係だけで支援者が確保できるのか疑問である。

一方で近年の災害事例では、災害時の高齢者への支援について、近隣中心のコミュニティだけでなく福祉関係者が重要な役割を担っていることがわかっている。

平成16年の台風23号により被害を受けた豊岡市に

おいては民生児童委員などの福祉関係者が高齢者の支援に大きな役割を果たした。災害後に実施された内閣府による現地調査では高齢者の安否確認は民生児童委員や在宅介護支援センターを通じてケアマネジャーにより行われたことが報告されている。⁹⁾豊岡市は水害の多発地域であり、住民の防災意識も比較的高い。そのような地域であっても、高齢者への避難支援は近隣だけではなく民生児童委員をはじめとした様々な者の連携により行われていることがわかる。

平成16年の新潟県中越地震の際にも在宅介護支援センター職員と市職員が高齢者の安否確認と避難支援を行ったことが北本氏により報告されている。¹⁰⁾報告では高齢者の情報が介護保険事業者であるケアマネジャーに集まること、行政とケアマネジャーの連携が有効に機能したことが報告されており、行政とケアマネジャーの連携の重要性を指摘している。現在、地域の中の高齢者などの要援護者情報の多くは民生児童委員や福祉サービス事業者をはじめとする福祉関係者に集まっている。最近の災害事例においては、その情報を活用して、安否確認や避難支援の多くは福祉サービス事業者を含めた福祉関係者によって行われており、従来の近隣関係によるコミュニティ機能を補完し、支援者の不足を補っているのではないかと考えられる。

3.3. 地域での共助は成り立つか

水害時の高齢者への避難支援対策は、自力で避難できない高齢者に対してだけでは十分とは言えず、災害時の避難行動への判断や危険性の認識に問題のある多くの高齢者に対しても対策が必要である。しかし、従来の近隣関係を中心とした地域コミュニティの中だけでは高齢者を支援するべき支援者が十分に確保されていない。

そのような状況の中で、数多くの高齢者に対して個別の計画での支援が可能であろうか。平成19年の兵庫県の高齢者保健福祉関係資料¹¹⁾によれば、「ガイドライン」で要援護者の例としてあげられている要介護3以上の高齢者は65,178人であり、全人口5,595,132人の1%強である。それらの自力で移動困難な高齢者に対しては個別の支援計画を策定して対応すべきであろう。しかし、65歳以上の高齢者は1,146,156人であり、要介護3以上の高齢者数の17倍以上に達する。75歳以上の後期高齢者に限っても511,076人で7倍以上に及ぶ。

災害時の避難行動に支援の必要な高齢者は、すでに地域社会の中に数多く存在し、今後ますます増加すると予想される。もちろん全ての高齢者に支援が

必要であるとは言えないが、このような多数の高齢者すべてを個別の計画で支援することは数の問題から現実的ではない。

4 多くの高齢者に必要な支援対策とは何か

それでは、避難行動への判断や危険性の認識に対して問題がある多くの高齢者への対策としてどのような視点で取り組むべきであろうか。

本章では旧豊岡市で行われたアンケート調査を中心に、水害時の高齢者の避難行動に見られる特徴を考察し、個別の支援が困難な多くの高齢者に対する支援施策のあり方を検討する。

4.1. 多くの高齢者の避難行動の特徴

4.1.1. 高齢者アンケート調査

台風23号で被災した旧豊岡市において、災害後に高年クラブ連合会の会員の中で床下浸水以上の被害を受けた高齢者を対象にアンケート調査¹²⁾が行われた。

台風23号の際には旧豊岡市では防災情報無線がほぼ完備されており、アンケート調査によれば、避難勧告を知っていた人は86.2%に達している。それにもかかわらず、62.3%の人は「避難しなかった」と回答しており、避難情報を知っていることが直接的には避難行動には結びつかなかったことを示している。(図3)

避難しなかった理由については、「避難する必要がなかった」50.8%、「避難したかったができなかった」37.0%、となっており、3分の1以上の高齢者は避難する意志があったにもかかわらず避難できなかつたことがわかる。(図4) 避難したかったができなかつた理由は「浸水して動けない」43.3%、「避難する方が危険と感じた」24.5%であり、避難行動が遅れたことが結果的に避難できなかつた主な理由である。(図5)

避難しなかった理由として、「避難したくなかった」との回答が9.8%あった。その理由を詳しく見ると「家のことが心配」67.2%、「避難所の設備が身体状況に合わない」28.1%となっており、高齢者が避難行動を起こす際に、床上浸水による家財などの被害や避難所の環境に対して不安をもっていることがわかる。(図6)

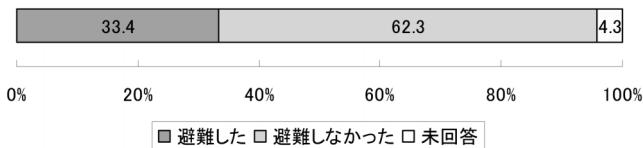


図3 避難しましたか? (N=1,011)
Fig.3 Did you take refuge?

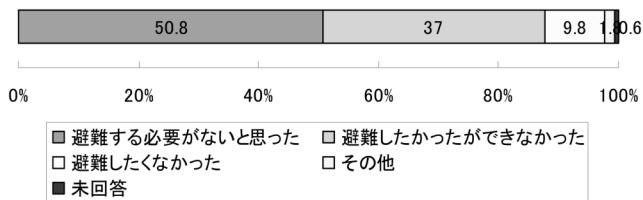


図4 避難しなかった理由 (N=630)
Fig.4 Reason not having taken refuge

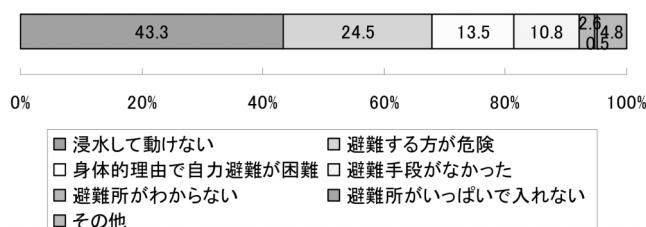


図5 避難できなかった理由 (N=379)
Fig.5 Reason that it was not possible to take refuge

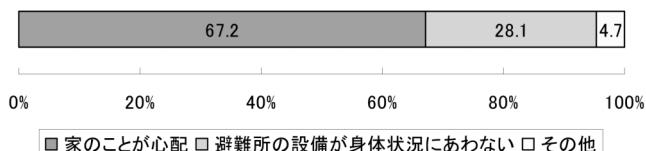


図6 避難したくなかった理由 (N=64)
Fig.6 Reason not having wanted to take refuge

4.1.2. 逃げない住民

避難情報が避難行動に結びつかないのは高齢者だけに限ったことではなく、一般的にも住民は逃げない。台風23号災害時の旧豊岡市では避難勧告の対象となった15,119世帯、42,794人に対し、避難所に避難した人は3,753人にとどまった。¹³⁾親戚の家など避難所以外に避難した人を含めても避難した人は32.9%であり、ほぼ3人に1人である。しかし、その結果、自衛隊等に救出された人は939人にのぼり、避難しなかった人の約4割は浸水のために孤立して長時間にわたり自宅の2階などで耐えることを余儀なくされた。豊岡市と同様に台風23号で被災した洲本

市でも、最も被害の大きかった物部地区で、避難勧告を知っていたにもかかわらず避難しなかった世帯は79%に達している。¹⁴⁾

避難行動が遅れることは高齢者だけの特徴とは言えない。しかし、避難行動の遅れは高齢者の被害に直結する。身体的能力の衰えた高齢者は、避難行動が遅れることにより、避難の意志があるにもかかわらず避難することができない。それは結果として、浸水被害や浸水時の無理な移動につながる。高齢者にとって逃げないことの代償は大きい。前述の片田氏らの研究¹⁵⁾でも高齢者の避難行動の特徴について、危険への認識の甘さや判断の遅れ、援助ニーズの無自覚などの課題が指摘されており、早期の避難をうながすための対策が求められる。

4.1.3. 避難行動を阻害する要因

水害では避難に先立って自家用車を安全な場所に移す、一軒家であれば家財を2階にあげるなどの財産の保全を行ってから避難するのが一般的である。命が最も大切なことは当然であるが、浸水による家財の損害を考えれば、財産保全の行動は住民にとって重要である。財産を保全するための行動は避難行動の遅れにつながり、結果として被害を拡大している。

高齢者にとって財産保全の問題はさらに切実である。年金生活に頼る高齢者が家財一式を失っては、その後の生活再建は困難なものになると言わざるを得ない。事前に備えておくことが望ましいが、家財の移動などは高齢者にとって簡単なことではなく、支援が必要である。また、危険への認識の甘さから豪雨発生中に危険な場所に近づく行為なども財産を保全する行動のあらわれと考えられ、災害時の高齢者の行動に適切な助言が求められる。

さらに、避難所の環境の負担が高齢者にとって避難行動の阻害要因となっている。高齢者に特徴的な遠慮や頑固さから避難生活の不満を口にしないことや、緊張感から健康状態の悪化を自覚できないことも指摘されており、高齢者の避難所の環境への不安を軽減することが必要である。

確かに、避難所は一時的に災害を避けるための場所であり、快適な環境は望めない。一般の住民にとっても避難所の環境は負担である。しかし、身体的能力が衰え始めた高齢者にとっては避難所の環境の負担は一般住民に比べてさらに重いものであると推測される。避難生活への不安から高齢者が避難をためらうことのないように、高齢者に負担の少ない避難所の環境整備を行うことが求められる。

4.2. 多くの高齢者に対する支援施策のあり方

4.2.1. 高齢者の自助能力の発現

避難行動への判断や危険性の認識に対して問題がある多くの高齢者に必要な災害時の支援とは、危険性への助言や避難行動を決断するための後押しなどの「見守り」であると考える。移動手段の確保や避難行動自体への補助などの直接的支援ではなく、災害時に高齢者を見守り、災害の各場面で適切に助言や後押しを行うことにより、高齢者自身が本来もっている自助能力を最大限に發揮できる環境をつくることが必要である。

現在、避難情報を避難行動につなげる方策として避難準備情報^{注7)}の活用や、ハザードマップ等による地域の危険度の周知などの様々な対策が示されている。それらの対策が重要であることは言うまでもない。しかし、避難行動への判断は最終的には各個人にまかされている。避難行動への判断、危険性の認識に対して甘さが見られる高齢者に対しては、情報提供だけで避難行動をうながすことは難しい。災害時の高齢者を見守り、避難行動を開始するための直接的な後押しをすることが重要である。

また、そのような見守り体制は災害の各場面で求められる。すなわち、事前の備え、避難行動、避難生活、災害後の生活再建まで含めて、広範囲に高齢者を見守り、要所で必要な支援や助言を提供できる体制をつくる必要がある。その見守り体制を通じて高齢者自身の自助能力が発揮できる環境をつくることが、高齢者の被害の軽減につながる。同時にそれは支援者の負担の軽減につながり、支援者の不足を補う一助となる。

4.2.2. 多様な地域主体との連携

災害時に高齢者の見守りを効果的に行うためには、近隣関係を中心とした地域コミュニティの共助機能を補完する必要がある。

確かに、共助の基本となるのは近隣関係を中心としたコミュニティであり、その重要性は言うまでもない。前年度に調査した豊岡市の西花園区の事例^{注8)}では地域での防災の取組の中から高齢者への見守り、呼びかけを行って効果をあげている。しかし、それは10年余の歳月を費やして地域コミュニティの醸成から取り組んできたことの成果でもある。地道な地域コミュニティ活性化の取り組みを継続していくことは重要であるが、同様の取り組みを他の地域に求めて、早急に実現させることは多くの困難をともなうと言わざるを得ない。災害は地域コミュニティの醸成を待ってはくれない。次に来る災害に備えて

喫緊に対策を立てておく必要がある。

現在、地域再生の取り組みの中で、従来の自治会などの地縁組織にとどまらず、地域を構成する様々な主体、すなわち、地域の事業者、学校、企業、各種協議会、NPOなどとの連携の重要性が指摘されている。災害対策においてもそれらの多様な地域主体との連携による支援体制を模索することが必要である。災害時にだけ機能する特別な取り組みではなく、日常的なつながりの中で災害時を考慮した高齢者への見守り体制を整備して行くことが求められる。

なかでも重要な役割を担うのは福祉サービス事業者を含めた福祉関係者であろう。新潟県中越地震では高齢者の支援に福祉事業者が大きな役割を担い、行政と福祉事業者の連携の重要性が報告されていることは先に述べた。¹⁶⁾その報告ではその際のケアマネジャーの行動は自発的なものであり、ケアマネジャーの多くが震災時の対応を自らの本来業務と位置づける意識をもっていたことが分かったとしている。報告ではケアマネジャーがキーパーソンとなりえた理由として「利用者と契約を結んで継続的に生活を支えていく存在としてケアマネジャーが位置づけられた」「ケアマネジメント過程からみると、震災時の支援はモニタリングであるという認識をケアマネジャーがもつことができた。」の二点を上げている。このことはケアマネジャーの仕事が営利を目的とした業務でありながら、実質的に地域社会の一員としての役割を果たしていることに他ならない。新潟県中越地震の事例ではケアマネジャーをはじめとする福祉関係者が、地域コミュニティを補完する役割を担っていたと考えられる。

今後の高齢化の進展を踏まえると、地域社会は福祉関係者との連携を考慮せずに成り立たない。福祉を中心とする多様な地域主体のネットワークによって広く高齢者の見守り体制を整備し、その中に防災的な視点を盛り込むことで日常的な災害への備えや災害時の支援体制の構築を図る必要がある。

4.2.3. 避難所の環境整備

避難所において高齢者の自助能力を発揮するためには、高齢者にとって負担の少ない避難所の環境整備が必要である。具体的には施設のバリアフリー整備を進めて、一般の避難所でも多くの高齢者を受け入れられるようにする必要がある。

本来、身体的能力の衰えた高齢者には福祉避難所を用意することが望ましい。「ガイドライン」では要援護者のための避難所整備として福祉避難所の整備を進めるよう示している。寝たきりなど介護の必要な高齢者のためには既存の福祉施設や宿泊施設を

活用した福祉避難所の指定を進めていく必要がある。しかし、福祉避難所の収容人数には限界があり、数多くの高齢者を収容することは難しい。旧豊岡市では台風23号災害の際、既存の福祉施設に要介護高齢者を受け入れたが、収容可能な人数の少なさ、スタッフの不足などが課題として残った。一定数の福祉避難所を用意するためには広域的な連携が必要であり、体制を整えるまで時間を要することが予想される。一般の避難所にも高齢者を収容し、状態に応じて福祉避難所への移送を行うなどの連携を図ることが必要であり、そのことを考慮しても、避難所に多くの高齢者に適応した整備を行う必要がある。

また、水害に対しては浸水被害からの安全性と避難行動が遅れることの両方を考慮して避難所の設置場所を検討する必要がある。水害時の避難所には風水害に対するシェルターとしての役割が求められ、浸水被害に対する立地場所が重要である。しかし、浸水被害に対して安全な場所は必然的に被害を受ける場所からは遠くなり、速やかな避難行動の障害となる。台風23号の際には多くの避難所が浸水被害を受けた。多くの自治体では地震を想定して避難所対策を行っていることが多く、水害時の課題は十分に検討されているとは言えない。単独の避難所ではすべての機能に対応することはできないと考えられ、避難所の機能の分担を考えておく必要がある。

5 具体的施策の展開

5.1. ここまでまとめ

本論では高齢者の水害時の避難支援について考察し、以下の二点を課題として述べた。

- (1) 地域社会の中には要介護高齢者など他にも、日常生活には支障なくとも災害時には支援が必要な高齢者が数多く存在する。
- (2) 従来の近隣関係を中心とした地域のコミュニティの中だけでは共助に必要な支援者が不足している。

したがって、地域で要援護者と認識されていない数多くの高齢者に対しても支援対策を講じる必要があり、また、効果的な共助が行えるように支援者の不足を補う仕組みが必要である。しかし、数多くの高齢者を個別の計画で支援することは困難である。そこで、多くの高齢者への支援施策のあり方として以下の三点をあげた。

- (1) 高齢者の自助能力を最大限に発揮することのできる見守り体制の構築。
- (2) 地域社会の中での支援者の不足を補完するための多様な地域の主体との連携。

- (3) 多くの高齢者の収容に適応した避難所の環境整備。

以上のこと踏まえて、次節では具体的な施策について検討する。

5.2. 地域包括支援センターとの連携

支援対策への取り組みの前提として、まず、防災部局と福祉部局の連携が必要である。その連携を対策の出発点として、日常的な高齢者の見守りの取り組みの延長線上に災害時の高齢者の支援を行う仕組みを構築することが求められる。

その中心的な役割を担う組織として地域包括支援センターが考えられる。地域包括支援センターは、従来、在宅介護支援センターが担ってきた役割に加えて、介護予防の観点で、民生児童委員、福祉サービス事業者などの福祉関係者をはじめ地域住民、行政など様々な地域主体との連携による「地域包括支援ネットワーク」を構築して、高齢者への総合的な支援を行う¹⁷⁾とされており、地域の高齢者の情報が集約される場である。

具体的には、地域包括支援センターを中心として行われる高齢者の見守り体制に防災的な観点を導入し、その連携のネットワークで防災面からも高齢者を見守る体制の構築を図る。その体制を通じて高齢者の日常生活において、例えば、家財の保全計画や防災用品の備蓄などについて防災の取り組みを進めることができる。また、災害時には福祉関係者がもつ情報を活用して安否確認を行うほか、日常的なつながりの中から高齢者の避難行動に助言や後押しを行うことにより、高齢者の自助能力を生かした支援を行うことが可能である。地域包括支援センターを核とした連携のネットワークで災害時の高齢者を何重にも見守る体制をつくることで高齢者の被害の軽減が図れるのではないか。

5.3. 学校施設の活用

避難所については学校施設を多くの高齢者が収容可能な施設に整備することが効果的である。現在、一般的に避難所として想定されているのは学校や公民館などの公共施設が主であり、なかでも学校は地域の避難所として住民から広く認知されている。空間的にも大人数が収容可能であり、また、教職員が常駐して管理していることも利点である。避難所の運営は基本的には行政や地域住民を中心に行うべきであるが、災害発生直後の混乱した時期に施設に通じた職員が確保できることは避難所の運営面で重要なである。

従来、学校施設の避難所としての整備は体育館な

どの大規模空間を主な避難スペースとして想定して進められてきたが、多数の高齢者の収容を想定して校舎棟の活用も検討する必要がある。少子化を背景に空間的に余裕があることも多く、余裕教室を災害時に高齢者を収容することを考慮した多目的なスペースとして整備することが可能である。また、現在、学校施設は順次、耐震化工事が計画されていることから、工事と併せて必要な施設改修に比較的取り組みやすい。

特に重要なことはトイレ対策である。いくつかの市町では、災害時に公共下水道が使用できない前提で、仮設トイレの設置場所の確保やマンホールを活用した仮設トイレなどの対策が進められている。しかし、仮設トイレの多くは和式であり、高齢者にとっては負担が大きい。対策をもう一步進めて、洋式で手摺り付きの高齢者にも負担の少ない仮設トイレを整備することが望まれる。

また、台風23号災害時の豊岡市に見られるように水害時は公共下水道が使用可能な場合も多い。¹⁸⁾校舎内の洋式トイレに手摺等を設置し、その近傍に余裕教室を活用した多目的スペースを設けて、高齢者のための避難室とすることは水害時の高齢者支援対策として有効である。

確かに、校舎棟に避難住民を収容することは教育活動に支障を及ぼす事態が懸念され、その点は十分考慮する必要がある。しかし、学校もまた地域を構成する主体のひとつであり、安全で安心な地域づくりの面で地域との連携を図ることが求められる。災害時には生徒も支援者として一定の役割を果たすことが期待され、防災教育の観点からも意義があると考える。

水害時の避難所の機能の分担については、緊急的な避難場所を確保することが有効であろう。「ガイドライン」で先進的な取り組みとして紹介されている福岡市博多区の事例^{注9)}に習い、本来の避難所とは別に、居住地の近隣に一時的な避難場所を確保することで、緊急的に避難ができる。ただし、そのような緊急的な避難に際しては、各個人での物資の備蓄と救助体制の整備を検討しておくことが必要である。特にトイレはただちに必要であり、携帯トイレなどの備蓄が望まれる。

また、施設の整備に加えて、避難所が高齢者の見守り体制の連携の拠点としての機能を担うことが望まれる。避難所を拠点として、先に述べた地域包括支援センターを核とした様々な地域主体との連携を図り、災害時の高齢者支援の多重ネットワークを構築することで、地域の防災能力の向上が期待できるのではないか。

6 おわりに

本研究では、水害時における高齢者の避難支援について考察し、地域社会の中に数多く存在する避難行動への判断や危険性への認識に対して問題のある高齢者への対策の必要性と支援の方策について述べた。

「ガイドライン」では要援護者の支援について様々な方策が示されているが、優先順位は明示せずに列举されている。高齢者をはじめとする要援護者の名簿を作成し、個別の支援計画を策定する取り組みが重要であることは言うまでもない。しかし、地域社会の中で共助を支える支援者を確保し、要援護者が避難できる避難場所を確保しなければ個別の支援計画は有効には機能しない。

多くの市町では要援護者対策の必要性についての認識はあるものの、その取り組みは始まったばかりである。次の災害に備えて、地域の特性に応じ、優先順位を考慮した早急な取り組みが求められている。

参考文献

- 1) 災害時要援護者の避難支援ガイドライン 内閣府
災害時要援護者の避難対策に関する検討会 H18.3
- 2) H19防災白書 内閣府
<http://www.bousai.go.jp/hakusho/hakusho.html>
- 3) 台風第23号災害検証報告書 兵庫県台風第23号災害検証委員会 H17.12
- 4) 災害時要援護者対策の進め方について～避難支援ガイドラインのポイントと先進的取組事例～ 内閣府
災害時要援護者の避難支援における福祉と防災の連携に関する検討会 H19.3
- 5) 災害時要援護者支援指針 兵庫県 H19.3
- 6) 人口減少社会の展望研究報告書 兵庫県 人口減少社会の展望研究プロジェクトチーム H17.3
- 7) 牛山素行：「2004年台風23号による人的被害の特徴」自然災害科学 vol.24,No.3,PP.257-265,2005
- 8) 片田敏孝 山口宙子 寒澤秀雄：「洪水時における高齢者の避難行動と避難援助に関する研究」福祉のまちづくり研究論文集, vol.4,No.1,PP.17-26,2002
- 9) 台風23号における災害時要援護者の避難支援の状況 内閣府 災害時要援護者の避難支援に関する検討会(第1回) 参考資料
- 10) 北本明：「震災時の要援護高齢者に対する支援行動と課題」介護支援専門員 vol.7,No.6,PP.23-25,2005
- 11) 高齢者保健福祉関係資料 兵庫県 H19.2.1
- 12) 台風23号に関する高齢者アンケート 豊岡市健康福祉部 H17.2
- 13) 台風第23号災害検証報告書 再掲
- 14) 神戸新聞記事「勧告知りながら『8割』避難せず 洲本」
2004/10/30
- 15) 片田敏孝ほか 前掲論文

- 16) 北本明 前掲論文
- 17) 介護保険制度の解説 平成18年10月版 社会保健研究所
- 18) 石動嘉信 森山正和 竹林英樹 一谷匡陛：「台風23号の水害による豊岡市内避難所のライフライン設備機能被害に関するヒアリング調査報告」神戸大学都市安全研究センター研究報告 vol.9,PP.309-319,2005

注釈

注1) 地域包括支援センターとは高齢者に必要なサービスを包括的・継続的に調整する地域の拠点として各市町村に設置される機関である。2006年の介護保険制度改革で制定され、保健師、社会福祉士、主任ケアマネジャーなどの専門職の連携により高齢者への総合的な支援を行うとされている。

注2) 都市型水害とは浸透性の悪いアスファルトなどに降った雨が側溝や下水道施設に流れ込み、その排水処理能力を超えて冠水する内水氾濫を言う。

注3) 要援護者情報の共有方式には以下の3つ的方式があり、「ガイドライン」では関係機関共有方式との組合せの積極的な活用が望ましいとされている。

(1)関係機関共有方式

地方公共団体の個人情報保護条例の例外規定を活用し要援護者本人から同意を得ずに福祉関係部局等が保有する要援護者情報を関係機関の間で共有する方式

(2)手あげ方式

要援護者登録制度について広報・周知した後、自ら要援護者名簿等への登録を希望した者の情報を収集する方式。

(3)同意方式

関係機関等が要援護者本人に直接的に働きかけ、必要な情報を収集する方式。

参考:内閣府「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」H18.3,P.6

注4) アンケート調査は東洋大学と共同で兵庫県及び新潟県の全ての市町の防災部局を対象に、平成19年10月に郵送により調査票を送付して実施した。

注5) 福祉避難所とは要援護者のために特別の配慮がなされた避難所であり、災害救助法の適用により一定の要件を満たせば国庫補助対象となる。「ガイドライン」では老人福祉センター等の既存施設を活用して整備を進めるよう示されている。

参考:内閣府「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」H18.3,PP.15-16

注6) 兵庫県では平成18年3月に「在宅人工呼吸器装着難病患者災害時支援指針」を策定し、在宅で人工呼吸器を使用している療養者に個別災害対応マニュアルを作成し、災害に備えている。

参考 HP:http://web.pref.hyogo.jp/hw12/hw12_0000054.html#h01

注7) 避難準備情報とは、避難行動に時間をする者に避難を求める情報として、これまで地域ごとに出されていた様々な情報を標準化したものである。市町村で事前に判断基準を定めた上で、風水害時に発令することとされている。

参考:内閣府「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」H18.3,P.4

注8) 豊岡市西花園区は豊岡市の市街地に位置する世帯数約850人口約2,300人の区であり、西花園区防災ネットを立ち上げて、防災マニュアルの作成、区独自の災害時要援護者マップの作成など地域での防災活動に取り組んでいる。

注9) 福岡市博多区では高齢者が楽しく暮らせる街づくりの各種活動の一環として、高齢者等が徒歩3分程度で避難できるような自主避難場所（一時的な避難場所）の整備を進めている。

参考:内閣府「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」H18.3,PP.53-56