

災害弱者の避難方法と課題

有賀 絵理 (茨城大学地域総合研究所客員研究員)

要約

少子高齢化が進むにつれ、災害弱者は障がい者よりも高齢者の方が、実数・割合とも高くなってきている。これまでは、災害弱者イコール障がい者と見る傾向が多かったが、現実には、高齢者の救護・介護の一部として、災害弱者の避難方法を取り上げざるを得なくなってきた。そのためには、全ての人間が安全で健康的な生活を保障するユニバーサルデザインの社会が要求される。災害避難を実施する場合、災害の情報を正確に伝える、そして、対応は、自宅待機、緊急避難、生活場所移動、町の廃棄まで、いろいろな段階がある。これらの対応に、住民が自治体の指導の下に、一致協力して被害を最小限に食い止める災害避難・防災が人類共通の課題となる。勿論、災害発生・場所などの規模の大小は大きい。これらの災害に対して、被害を最小にする対応には、災害弱者の実数・生活場所を確認し、通常の救護・介護体制を把握し、災害発生時の地域社会の救援体制整備が不可欠である。本研究では、第一段階として、災害情報連絡の周知体制の整備を検討したい。

キーワード：災害弱者、高齢者、障害者、避難調査、ココロのバリアフリー

1. はじめに

1995年1月に発生した阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、同年12月には「災害対策基本法」が改正された(内閣府, 2006)。そこには、障がい者、高齢者、乳幼児等の災害弱者に配慮し、防災上必要な措置についての事項を整理し、実施義務が明文化された。少子高齢化が進むにつれ、災害弱者は、障がい者よりも高齢者の方が、実数・割合とも高くなってきている。これまでは、災害弱者イコール障がい者と見る傾向が強かったが、現実には、高齢者の救護・介護の一部として、災害弱者の避難方法を取り上げざるを得なくなってきただろう。そのためには、特定の障がい者に対するバリアフリーから、すべての人が安全で健康的な生活を保障するユニバーサルデザインの社会が要求されるようになる。特に、高齢者人口30%から40%の社会では、行政だけの対応では不可能となってきた。行政による社会資本整備・運用条例、福祉用具・身体機能補助機器開発に加えて、地域社会での支援体制が不可欠な事を、北海道伊達市の高齢化社会に見ることが出来る。北海道夕張市の

財政破綻は箱物補助金行政の破綻の典型例ならば、北海道伊達市の健康福祉行政が町の活力を呼びこし、首都圏を除いて地価上昇率第一の住みたい自治体になっている。伊達市は、ゴミ袋の有料化に早くから取り組み、市民一人当たりのゴミ処理費用が4,000円以下である。それに対して、水戸市の市民一人当たりのゴミ処理費用は約2万円であり、約5分の1以下である。税収の有効利用が健康福祉事業を選ばせた。また、伊達市は有珠火山噴火災害によって、観光開発の限界を思い知らされ、市民の安全と健康を優先させるユニバーサルデザイン社会の構築を「まちづくり」の基礎とした。

災害避難を実施する場合、災害の情報を正確に伝える(災害の原因、発生場所、時間、災害の種類; 家屋倒壊、焼失、流失、インフラ系統破壊、放射能障害、テロ行為など)。そして、対応は、自宅待機、緊急避難、生活場所移動、町の廃棄まで、いろいろな段階がある。この対応について、住民が自治体の指導の下に、一致協力して被害を最小限に食い止める災害避難・防災が人類共通の

課題となっている。もちろん、災害発生場所は竜巻のような局所的なものから、地震・津波災害のようなものまで規模の大小はさまざまである。さらに、放射性施設事故のように、流言蜚語による恐怖感が支配するものまで多々ある。これらの災害に対して、被害を最小にする対応には、災害弱者の実数・生活場所を確認し、通常の救護・介護体制を把握し、災害発生時の地域社会の救援体制整備が第一条件になる。そして、認知症・情報伝達障害者を安心させることが、避難の第一歩にも繋がる。

本研究では、災害弱者の実態を把握し、第一段階として、災害情報連絡の周知体制の整備を検討したい。

2. 災害弱者

災害弱者とは、防災行政上は災害時要援護者とも言い、災害時、次の条件に、1つでも当てはまる人を指す（「防災白書」1991）。

- ・自分の身に危険が差し迫った時、それを察知する能力がない、または困難な者。
- ・自分の身に危険が差し迫った時、それを察知しても適切な行動をとることができない、または困難な者。
- ・危険を知らせる情報を受け取ることができない、または困難な者。
- ・危険を知らせる情報を受け取ることができても、それに対して適切な行動をとることができない、または困難な者。

災害弱者とは、今まで、障がい者、高齢者、幼児をかかえる家族、妊婦、児童、傷病者、外国人など、災害時に大きなハンディを持つ人を指す場合が多く、その前提で国の規定も施行されたのであろう。しかし、条件に1つでも当てはまる人や、適切な行動をとるなどと明記されていると、ハンディを持つ者ばかりではなく、健常者の中にも当てはまる人が生じるのではないだろうか。いわゆる、災害弱者の避難とは、あらゆるすべての人々の避難にかかわってくると言えよう。よって、災

害弱者の避難は、バリアフリーを超えたユニバーサルデザインの考え方が重要になることが理解できた。

2-1 災害弱者避難

災害が発生した場合、情報把握、避難、生活の確保などを的確かつ迅速に行なうのは、なかなか難しい。

そこで、今まで、災害弱者の中心にいた障がい者の避難から考えていく。

論文「災害避難場所の現状と改善案」（有賀絵理，2005）で理解できているが、障がい者の避難は容易ではない、健常者以上に生命（いのち）に係わることである。

筆者も電動車椅子を使用する身体障がい者である。筆者が指定されている避難所の小学校は徒歩約5分である。しかし、施設内は、車椅子での対応が困難であるため、避難所への避難は厳しいのが現実である。

また、1995年1月に発生した阪神・淡路大震災や、1999年9月30日の茨城県東海村で起きた臨界事故では高齢者の避難の大変さを耳にし、2004年10月23日の新潟中越地震では障がい者や高齢者の避難の困難さが報道された。

これらの原因としては、臨界事故の理解、避難する理由、避難先の設備、避難所での生活など、

表1 高齢者人口

年次	人口(万人)		
	65歳以上	65歳以上 74歳以下	75歳以上
40年(1965)	618	431	187
45年(1970)	733	512	221
60年(1985)	1,247	776	471
平成2年(1990)	1,493	894	599
7年(1995)	1,828	1,110	718
12年(2000)	2,204	1,303	901
15年(2003)	2,429	1,377	1,052
16年(2004)	2,484	1,379	1,105
平成22年(2010)	2,874	1,494	1,379
32年(2020)	3,456	1,689	1,767
32年(2020)	3,456	1,689	1,767

表2 年齢別にみた身体障害者の割合と人口状況

	総 数	年 齢 (歳)								
		18～19	20～29	30～39	40～49	50～59	60～64	65～69	70～	不 詳
2001年	3245	11	70	93	213	468	363	522	1482	22
割合(%)	100	0.3	2.2	2.9	6.6	14.4	11.2	16.1	45.7	0.7
1996年	2933	8	72	111	242	435	378	408	1179	99
割合(%)	100	0.3	2.5	3.8	8.3	14.8	12.9	13.9	40.2	3.4

*単位：千人

*2001年 身体障害者・児実態調査結果表

いくつも考えられる。しかし、その不安は、高齢者や障がい者の当事者側だけが感じる問題ではなく、避難させる側にも生じる。

2-2 高齢者と障がい者の人口

高齢者は、年々、増加の傾向を示している(表1)。1965年と1995年を比較すると、約3倍になっている。高齢者が増えているということは、障がい者が増加していると推測できる。

障がい者も増える傾向にあった(表2)。障がい者申請をしていない障がい者も多いため、障がい者の人数は定かではない。しかし、身体障がい者数の割合だけを見ても増加していることが理解できる。2001年の70歳以上が、総数の約45.7%を占めている。また、1996年と比較すると、65歳以上の割合が、総数の約54.1%から約61.8%に増加しており、高齢化の傾向がみえる。年齢別をみても、いずれも70歳以上の割合が最も高く、年齢階級が低くなるにしたがって、2001年と1996年の構成比も低くなっている。

3. 避難調査

災害弱者避難の多くの課題を軽減させるためにも、対策の1つとして、事前調査を行なうべきである。そこで、「避難調査」と題し、私案の災害調査項目を作成した(別紙1)。

目的は、①災害時に援助が必要な地域と人数の把握、②介助が必要な人の避難方法理解と避難所での生活の確保、③災害に対する不信感の軽減、④介助が必要な人の不安軽減、⑤災害時の生命の

維持、⑥逃げ遅れ防止、⑦介助する側の介助理解、⑧介助者側の不安軽減、⑨避難所の対応、⑩災害事後の対応である。

事前、災害発生時、事後と、対応可能になる。また、自力移動の困難な人は、災害という危険なとき、「自分は避難しなくていいや・・・。」や、「自分は死を選ぶ・・・。」などという否定的な考えを持つ人もいるが、そのような考えの消去あるいは軽減するのも、調査のねらいとしたい。

答えるのは、基本的に、当事者本人に依頼することが大切である。どんな人にもココロはあり、イエス・ノー、あるいは、好き・嫌いは表現できる。だからこそ、当事者にこたえてもらうべきである。困難な場合は、家族ないし身近な人に依頼する。

「避難調査」での注意事項として、プライバシーの侵害、個人情報保護法、守秘義務をきちんと守るべきである。そのためにも、避難調査とその保管は、民生委員や地域の人々が実施せず、役所が携わった方がよい。この調査をどこが行なうかの管轄の問題等が生じるであろうが、いざ、避難する際、誰が、どのようにすればよいであろうか、どのようなものが必要だろうかなどと試行錯誤をする余裕はない。市町村によって異なるだろうが、災害対策課あるいは生活安全課などと保健福祉部が連携をとり、調査を行なうと良いであろう。もちろん、全員が実施するのではなく、対象となる本人を含む家族の意見も考慮し、訊かれる側の希望によって行なうべきである。

そしてまた、災害時は、普段、介護を必要とす

る人々と接したことがない人々が突然手を貸すことにもなりうるだろう。未経験の人々の迷いを軽減するためにも、介護の経験がない人に介助される側の不安軽減にも、事前調査、問い合わせておくことにより、個々の簡易マニュアルにもなる。

4. 考 察

今後、高齢者の増加に伴い、障がい者の高齢化と重複化の増加も理解できた。そのためにも、「避難調査」は、被災者を減らすことにも繋がるであろう。しかし、「避難調査」をただけでは進歩はない。その後、調査結果を地域ごと、個々、年齢別、障害程度など、いくつかにまとめ、その避難ごとに対策を考慮しておくことが重要である。そして、ホームヘルパー事業所、社会福祉協議会、福祉施設職員、福祉団体、医療機関、NPO、地域の民生委員、ボランティア、学生、住民など、多くの人々にも、避難誘導、避難所運営体制を、積極的に手助けしてくれるよう働きかけ依頼することが大切である。また、移送には、消防や警察、あるいは、自衛隊などの協力も重要になる。そして、避難所の見直しとして、病院や福祉避難所、専門施設などへの緊急受け入れなどの協力交渉もかかせない。

避難手順として、まず、事前調査の「避難調査」を行ない、個々の避難方法、個々に合う特別避難場所を考慮し、避難する際は、その事前調査に基づき、介助や設備、状況をみて行動するのである。屋内退避が可能な避難の際は、できるだけ、サポートする人や、移送車が迎えにくるまで待つことが大切になる。もちろん、すぐ避難しなければならない災害時は、近所や周囲の人々の協力を得て実施し、その人に指定された特別避難所に避難するべきである。

5. ま と め

災害の問題を解決するには、難問のように感じるが、最終地点は、やはり、一人ひとりのココロのバリアフリーである。一人ひとりがお互いに協力しあい、地域が一丸となって積極的な支援を行

なえるよう心掛けが大切である。決して、他人事ではない自分事ととらえ解決法を見出す事が他のためでもあり、自分のためでもある。

原因があれば結果がある。結果があれば原因がある。阪神・淡路大震災での結果も、新潟中越地震での結果も、茨城県東海村ウラン加工施設臨界事故での結果も、今まで発生した災害の反省結果も踏まえ、一つひとつを見直し、原因の追究と今後の発展に繋げていく必要がある。

さまざまな面での障碍もあり、精神的にも不安になる。ヒトは、いつ障がい者になるかわからない。また、自然に年月を経ていくにつれ、高齢者にもなる。「障がい者」とは何をもって「障がい者」というのだろうか。「災害弱者」も同じである。他人（ヒト）が助けを求めているとき手助けしたヒトは、因果応報の理により、助けたヒトが苦しいときに助けてくれるヒトが現れる。他人（ヒト）にココロを向けられる人は、自分にもココロを向けてくれる人がいる。社会情勢は、いっそう不安に駆け立てている今だからこそ、意識のバリアフリー、ココロのバリアフリーの備わった人になっていくことが最大の対策である。災害弱者の対策の進んだ町は、権利義務の概念から相互扶助として住みやすい街、そして、人の心を表現できる街として、生きがいのある街に発展するであろう。

今回は、避難前の「避難調査」が重要と述べたが、今後は、「避難調査」を基盤に、誰もがどこにでも避難できるような避難マニュアルを目指し発展させていきたい。そして、災害弱者とは、物理現象災害、社会現象災害、心理現象災害など、さらに深めていきたい。

謝 辞

茨城大学地域総合研究所客員研究員として、研究する場を与えてくださった所長斎藤義則先生をはじめ、所員の先生方、関係者の皆さまに感謝する。

本研究を進めるに際し、茨城大学 大嶋和雄名誉教授、茨城大学工学部 熊沢紀之助教授にはご助言をいただいた。また、CILいろは 代表 稲田康二氏にも

協力いただいた。調査研究全般に際しては、自薦ヘルパー 梶美香氏、母（敏子）が協力し支えてくれた。皆さまに感謝をささげる。

引用・参考文献

- (1) 有賀絵理「災害避難場所の現状と改善案」(『東海村原子力防災対策と地域社会』茨城大学地域総合研究所, 2005)
- (2) 災害時要援護者避難支援研究会「高齢者・障害者の災害時の避難支援のポイント」
- (3) 厚生労働省「障害程度区分判定等試行事業の実施結果」(2005)
- (4) 厚生労働省「障害者雇用対策基本方針の策定について」(2003)
- (5) 厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部「身体障害児・者実態調査結果の概要」(2002)
- (6) 長野県「障害者等防災避難マニュアル策定指針」(2006)
- (7) 内閣府「防災白書」(1991)
- (8) 内閣府「災害対策基本法」(2006)
- (9) 内閣府「障害者白書」(2006)
- (10) 真如苑「歓喜世界206号」(2006)
- (11) 総務省統計局「<http://www.stat.go.jp/data/topics/topics091.htm>」
- (12) 東京都渋谷区「災害時要援護者（災害弱者）を救うために」(2004)

別紙 1

災害時の避難調査書

記入日 _____ 年 _____ 月 _____ 日 記入者 _____

これは、災害時避難の際、障害者の個々の避難方法について、不安を軽減したく実施いたします。

安心して、避難できるよう、日頃の生活状況について知っておきたいのです。これを基に、今後の避難方法を計画しますので、できるだけ詳しくお答えください。

当てはまるものに、○ (まる) をつけ、おこたえください。

なお、お答えいただいたデータはプライバシーをお守りすると約束します。

か な 氏 名		男 ・ 女	生年月日 M・T S・H 年 月 日
住 所			
TEL (自宅 ・ 携帯 ・ _____)	血液型 A・B・O・AB RH+,RH		

1. 障害者手帳

- | | |
|----------------------|----------------|
| 1. 身障手帳 (種 級) | 2. 療育手帳 (区分) |
| 3. 精神障害者保健福祉手帳 (級) | 4. 手帳なし |

・手帳の添付

病名 : _____

家族構成	名前	関係	年齢	名前	関係	年齢
		本人				

緊急連絡先	名前	関係	住所	TEL	年齢

2. 普段の生活スタイルについて

① 介助・・・要（全介助・半介助・一部介助） ・ 不要

② 介助者

- ・ 家族（父・母・兄・姉・弟・妹・ _____）
- ・ ボランティア（ _____名, _____）
- ・ ヘルパー（認定区分： _____, 時間数： _____）

事業所	1	名称		TEL/FAX
		所在地		- -
	2	名称		TEL/FAX
		所在地		- -
	3	名称		TEL/FAX
		所在地		- -
	4	名称		TEL/FAX
		所在地		- -
	5	名称		TEL/FAX
		所在地		- -

かかりつけ	主治医名 () 科)
	医療機関名
	医療機関所在地

その他 通院 機関	医療機関名	医療機関所在地	担当科	担当医	備考	

特別な医療

- 点滴の管理
- 中心静脈栄養
- 透析
- ストーマの処置
- 酸素療法
- レスピレーター（人工呼吸器）
- 気管切開の処置
- 疼痛の看護
- 経管栄養（胃ろう）
- 吸引処置（ 回／日，その他： ）
- モニター測定（血圧，心拍，酸素飽和度，その他： ）
- カテーテル（種類： ）

特記事項

ありがとうございました。