

J-4

## 津波を想定した自治体の災害時要援護者避難体制に関する研究 —地域防災計画における記載内容の整理を基にして—

### Research on the vulnerable people refuge organization of the self-governing body supposing tsunami -Arrangement of the written contents in a regional disaster prevention plan-

○菅原誠志<sup>1</sup>, 近藤健雄<sup>2</sup>, 山本和清<sup>2</sup>, 宮崎渉<sup>3</sup>\*Masashi Sugahara<sup>1</sup>, Takeo Kondo<sup>2</sup>, Kazukiyo Yamamoto<sup>2</sup>, Wataru Miyazaki<sup>3</sup>

Abstract: In Japan, becomes the super aged society at the present, and many elderly people may be sacrificed at the time of the disaster. Therefore "the refuge support guidelines on vulnerable people" was devised in 2004. However, higher than half of victims at the time of the tsunami outbreak due to Tohoku earthquake generated waves that reached the Antarctic of 2011 are elderly people, and the refuge support system is hard to say to have functioned. Therefore this study is intended that I extract problems to be concerned with the refuge system maintenance of vulnerable people based on a regional disaster prevention plan of the local government having a shoreline of the all over Japan..

#### 1. 研究背景および目的

2011年に発生した東北地方太平洋沖地震に起因して東日本太平洋沿岸域に大規模な津波が襲来した。その災害により死者(行方不明者を含む)20,000人以上の人的被害を出し、その犠牲者の90%以上は溺死であることが明らかにされている<sup>[1]</sup>。その中でも高齢者の割合は50%以上と非常に大きなものであった。加えて、我が国は現在高齢化率23.3%と超高齢社会を迎え、過疎地域では40%を超える地域も存在する。また運動能力に問題を抱える恒常的移動制約者等も増加傾向にある。

内閣府では2004年における風水害による高齢者等の被災状況等を踏まえ、2006年「災害時要援護者の支援ガイドライン」<sup>[2]</sup>を策定した。しかしながら、前述のように東北地方太平洋沖地震に起因する津波では犠牲者の半数以上が高齢者となり、災害時要援護者(以下「要援護者」)の避難体制の見直しが検討されている。

そこで本研究では、津波発生時に要援護者の円滑かつ迅速な避難に向けた事前計画への知見を得ることを目的とする。なお本稿では、全国の海岸線を有する自治体の地域防災計画を基に、要援護者の避難体制<sup>\*1</sup>整備に関わる問題点の抽出を行う。

#### 2. 研究方法

本稿では全国の海岸線を有する自治体637市町村の地域防災計画を対象とし、記載内容の震災対策に着目して行う。主な調査項目を以下に示す。

①地域防災計画内における津波および要援護者に対する避難対策の記載の有無

②要援護者名簿等の作成の有無と作成方法および記

載内容の情報把握者<sup>\*2</sup>

③要援護者個別計画等の作成の有無と作成方法および記載内容の情報把握者

これらの項目を整理し、分析・考察を行い要援護者の避難体制整備に関わる問題点の抽出を行う。

#### 3. 調査結果・考察

現在集計の終了している北海道・東北地方、関東地方、北陸地方の83自治体の調査結果を以下に示す。

##### 3-1. 地域防災計画内における津波および災害時要援護者に対する避難対策の記載の有無について

地域防災計画において地震発生時の津波からの避難、また要援護者に対する災害に備えた事前の対策における記載の有無について調査した。その結果、現在集計済みである83自治体すべてにおいて、何らかの対策を立て、地域防災計画に記載していることがわかった。

##### 3-2. 地域防災計画における災害時要援護者名簿等に対する記載事項について

名簿等の作成の有無や作成者、作成方法、名簿等の記載内容の情報把握者について地域防災計画内の記載事項より集計した。Fig.1, Fig.2, Fig.3を参照。名簿等の作成有無については64自治体において作成されている。作成方法については市町村が関係機関と協力、または市町村および関係機関による代理作成が多いことを捉えた。しかしながら28自治体では作成方法について記載無<sup>\*3</sup>であり、当該市町村においては名簿等が整備されていないと考えられる。また要援護者や近親

1: 日大理工・院(前)・海建 2: 日大理工・教員・海建 3: 日大理工・理工学研究所・海建

者が名簿等作成の際に直接情報提供している自治体は少数であり、支援に関わる情報が希薄である可能性が高い。情報把握者については市町村+民生委員や自主防災組織等、自治体と地域住民が情報を共有している形式が多いことを把握した。

### 3-3. 地域防災計画における災害時要援護者個別計画等に対する記載事項について

個別計画等の作成の有無や作成者、作成方法、個別計画等の記載内容の情報把握者について地域防災計画内の記載事項より集計した。Fig.4, Fig.5, Fig.6を参照。要援護者個別計画等の作成の有無については45自治体が作成していることを把握した。作成者、作成方法、情報把握者について、要援護者名簿等のグラフと比較すると、すべてのグラフにおいて記載無の値が増加している。これは自治体が名簿等によって要援護者の把握を行うが、要援護者一人ひとりの具体的な避難支援計画の整備には至っていないことが考えられる。

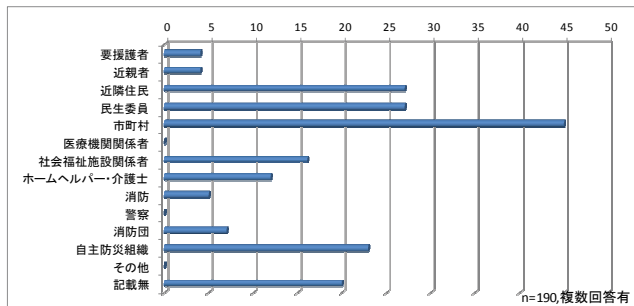


Fig.1 The maker of vulnerable-groups-in-disaster list of names

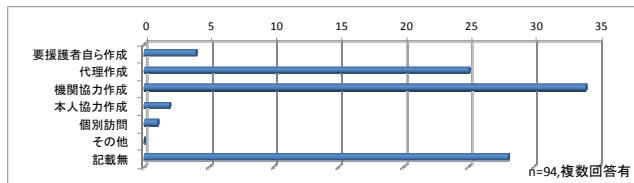


Fig.2 The creation method of vulnerable-groups-in-disaster list of names

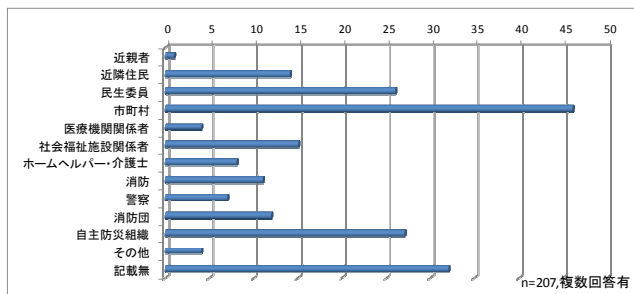


Fig.3 The information grasp person of vulnerable-groups-in-disaster list of names

### 4. まとめ

要援護者の避難支援体制は市町村が中心となり、関係機関が協力・情報提供を行う体制が多いことを把握した。作成は要援護者や支援者の意向を個別計画等に反映させるために、本人協力作成や近親者を加えた代理作成が望ましいと考える。さらに社会福祉関係者や医療関係者などの協力を得て作成することで、避難生活を見越した個別計画を立てることが可能となる。また情報把握者については、直接的に支援を行う消防・警察などと市町村の情報共有をし、より多くの支援者への情報開示によって、要援護者の避難をより円滑かつ安全に行うことができると考える。

今後はこれらの情報収集形態に加えて、市町村の津波防災対策の実情と津波からの避難行動形態とともに要援護者避難体制について考察を進めたい。

#### 参考文献

- [1] 内閣府：「平成 23 年版防災白書」, 2011 年
- [2] 内閣府：「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」, 2006 年

#### 補注

- \*1: 本稿で扱う避難体制とは、災害以前に事前に要援護者名簿等に関する情報を市町村等に提供し、管理者がデータ化する等により取りまとめ、その記載内容を関係機関等に周知した後、関係機関等に所属する支援者個々による記載内容の把握を行い、要援護者一人ひとりにおける個別の避難計画策定および情報共有までを言う。
- \*2: 情報把握とは、要援護者名簿等および個別計画等の記載内容を情報管理者から提供され把握している。
- \*3: 本稿において、地域防災計画に記載が無い項目については明確に決定が為されていないため、整備が行われていないものと捉えている。

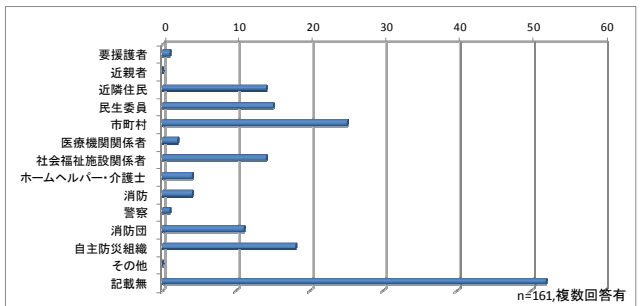


Fig.4 The maker of a vulnerable-groups-in-disaster individual plan

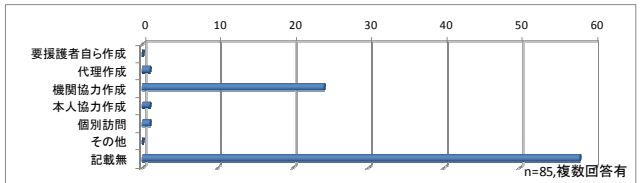


Fig.5 The creation method of a vulnerable-groups-in-disaster individual plan

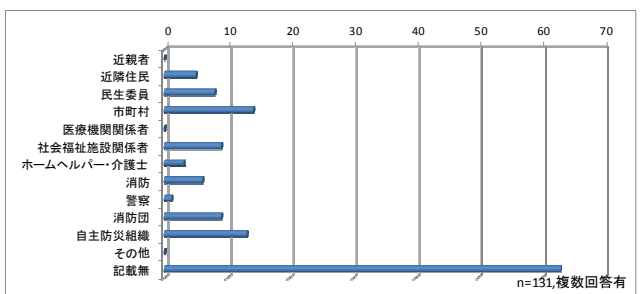


Fig.6 The information grasp person of a vulnerable-groups-in-disaster individual plan