

要配慮者の潜在的能力を活かした防災訓練についての一考察
Development of Evacuation Drill utilizing Capability of People with Special Needs

○杉山高志・矢守克也

○Takashi SUGIYAMA, Katsuya YAMORI

Persons with special needs tend to have a higher risk due to delayed evacuation activities. Thus, it is one of the top priorities in the disaster risk reduction field to implement evacuation support for people with special needs. This study considers the evacuation drills which support the capabilities of persons with special needs. This study conducted indoor evacuation drills and analyses evacuation behaviors of residents with special needs living in coastal areas and mountainous areas. The result shows that the indoor evacuation drill conducted in participants' living sphere such as the second floor of their own home or at the entrance, is easier to implement and it helps the persons with special needs regain autonomy in disaster risk reduction activities.

1. 背景と目的

要配慮者の災害時の支援方法は、防災対策の最も重要な課題である。例えば、東日本大震災では、障害者など要配慮者の死亡率は住民全体の死亡率に比べ2倍以上高く、その多くは自宅など施設以外の場所において、移動が困難で状況を把握できず津波から逃げ遅れた¹⁾。また、東日本大震災の津波で地区住民の11.2%が亡くなった岩手県大槌町安渡地区では「こすばる（避難を嫌がる）老人の説得に時間を要し援助者も犠牲になった」と指摘されている²⁾。そのため、要配慮者対策を行うことは、その援助者の人的被害を抑制することにつながる。さらに、過去20年間に土砂災害で犠牲になった556人のうち、高齢者が281人で過半数を占めており、高齢な要配慮者は自力での避難が困難で、時間を要し犠牲になりやすい³⁾。このように、津波や地震、土砂災害といった多岐にわたる災害で、要配慮者の死亡率は高く、その対策の必要性は高い。

こうした背景から、各地の自治体で要配慮者対策が進められており⁴⁾、要配慮者の支援は最も重大な防災の課題と認識されている⁵⁾。平成25年6月の災害対策基本法の一部改正により、避難行動要支援者名簿の作成が市町村で義務付けられ、要配慮者対策が進められている。このように、自治体や地域が一体となって、要配慮者の支援体制を構築しつつある。

一方で、こうした要配慮者の支援体制には限界がある。被害想定や地域特性のため、要配慮者へ

の支援が難しい場合、要配慮者に諦念の感情を持たせかねない。例えば、2012年3月に内閣府から34メートルの津波高の想定が出された高知県幡多郡黒潮町では、あまりにも厳しい津波想定に加えて、「近所には老人ばかりで、助けてくれる人はいない。34メートルの津波から助からないと諦めている（60代男性：2015年12月）」という声があった。こうした声は、黒潮町内の住民に限定したのではなく、高齢化の課題を抱える高知県内の他市町村でも出ていた⁶⁾。健常者が要配慮者を支援する対策は、逆に要配慮者の避難を促さない可能性がある。

ただし、要配慮者であっても、自力移動が完全に不可能な人ばかりではない。例えば、先述の黒潮町では、町内に居住している避難行動要支援者は平成30年3月時点で188人おり、そのうち自宅の玄関や2階といった自宅内の移動が可能な人は121人いる。つまり、要配慮者であったとしてもおよそ6割以上の人は、自力の移動が可能なのである。

このことから、健常者の支援体制に依存した要配慮者対策だけではなく、要配慮者自身の能力を最大限に活用した対策を検討するため、本研究では「屋内避難訓練」という防災実践について分析する。「屋内避難訓練」とは、沿岸部の場合、高台の避難場所まで行くことが難しい要配慮者であっても、寝室や居間から屋内空間を移動して玄関先まで自力で移動する訓練のことである（図1）。また、中山間部の場合、「屋内避難訓練」とは、土砂



図1 玄関先まで移動する屋内避難訓練



図2 自宅の2階まで移動する屋内避難訓練

災害時の緊急垂直避難を想定して、寝室や居間から自宅や近所の2階まで移動する訓練のことをさす(図2)。このように、要配慮者の潜在能力を活かして、要配慮者が可能な範囲で自力移動する訓練のことを「屋内避難訓練」という。

2. 方法

本研究では、沿岸部の「屋内避難訓練」を高知県幡多郡黒潮町の浜町地区で実践し、中山間部の「屋内避難訓練」を同町の熊井地区で実施した。

浜町地区は、人口350人で65歳以上の高齢化率が52.0%(2019年4月時点)の地区である。2012年に内閣府が発表した南海トラフ地震の想定によると、最短で地震発生からおよそ15分で浜町地区に第一波の津波が到達し、最大浸水深が約20mと予測されている。一方、熊井地区は、人口53人で65歳以上の高齢化率が49.0%(2019年4月時点)である。熊井地区では、平成28年9月の台風16号によって大規模な浸水被害が出た。そのため、豪雨土砂災害の対策の必要性が高い地区である。このように、想定されている被害想定は異なるが、両者の地区は防災活動の必要性が高く高齢化率が50%程度のため、高齢者をはじめとした要配慮者対策が不可欠である。そこで、2016年4月から2019

年9月に浜町地区と熊井地区の要配慮者を対象に、屋内避難訓練を実施した。

3. 結果・考察

本研究の結果、浜町・熊井地区で行った屋内避難訓練は、要配慮者に取り組みやすい訓練だとわかった。中には、黒潮町が主催する一斉防災訓練に生涯で一度も参加したことがなかった住民が、屋内避難訓練に初めて取り組んでいたことがわかった。訓練後、参加者から「この程度の訓練なら、自分にもできる。高台まで行けるか自信がなく、まわりの人に迷惑をかけると思って、これまで防災訓練に参加しなかった(70代・男性)」「普段の防災訓練には足が悪くて参加できないので、地域から見捨てられたと最初から諦めていた(80代・女性)」という感想が出た。さらに、屋内避難訓練の効果は一過性のものではなく、屋内避難訓練の参加者はその後の防災訓練の際にも、玄関先・2階といった要配慮者が動ける範囲の移動訓練を自ら行っていた。以上のことから、要配慮者の課題に焦点を当て、健常者による支援の方策を講じる従来の要配慮者対策ではなく、要配慮者の自助努力ができる側面に注目して、防災実践を進める意義は大きいといえる。

4. 参考文献

- 1) 毎日新聞：障害者の死亡率2倍, 2011年12月24日
- 2) 内閣府防災：安渡地区(岩手県大槌町), http://www.bousai.go.jp/kyoiku/chikubousai/pdf/h26model_chiku_summary/gaiyo01.pdf (情報取得2020/1/20) 2016
- 3) 朝日新聞：土砂災害の犠牲者、過半数が高齢者, 2018年1月14日
- 4) 山崎栄一, 立木茂雄, 林春男, 田村圭子, 原田賢治：災害時要援護者の避難支援に関する政策法務のあり方について, 地域安全学会論文集(8), 323-332, 2006
- 5) 朝日新聞：南海トラフ地震の想定自治体、7割「高齢者の避難課題」, 2019年4月7日
- 6) 高知県：高知県津波避難計画策定指針, https://www.pref.kochi.lg.jp/soshiki/010201/files/2013122000580/2013122000580_www_pref_kochi_lg_jp_uploaded_life_98235_361464_misc.pdf (情報取得2020/1/20) 2015