

自主防災組織による高齢者の 災害時支援体制づくりに関する基礎研究

Study on Support System-making for Old Person by Community Organization of Disaster Prevention

小川 宏樹

Hiroki OGAWA

Abstract

Investigation into consciousness and preparation for the protection against disasters was carried out to the people with special needs to disaster (old person or handicapped person) on the support list that Tokushima Prefecture Komatsushima City made. The conditions which an emergency countermeasure didn't proceed became obvious as to the people with special needs to disaster. But, as for the people whose life, physical condition was good, it became clear that concern was high about the emergency countermeasure.

Therefore, the old Person himself enforces an emergency countermeasure by doing proper information service and support. And it is desirable to have the condition that it doesn't need to evacuate at the time of the disaster prepared.

Keywords : People with Special Needs to Disaster, Old Person, Handicapped Person, Community Organization of Disaster Prevention, Wide Area Natural Disaster

1. はじめに

1) 研究の目的

総務省統計局が公表している人口推計（確定値）^{*1}によると、平成 19 年 1 月 1 日現在の日本の高齢化率は 21%に達し、ヨーロッパ先進諸国同様、超高齢社会へと突入した。また 11 月 1 日現在の人口推計（概算値）では、1950 年の統計開始以来初めて総人口に対するの後期高齢者（75 歳以上）の割合が 10%に達するなど、その傾向は止まない。さらに、家族・世帯構成の多様化による独居老人世帯の増加や地域コミュニティの希薄化の更なる進展といった社会構造の変化は、今後も止まないことが予想される。

このような今日的な社会問題に起因し、兵庫県南部地震（1995）や新潟県中越地震（2004）・中越沖地震（2007）といった近年の風水害や地震災害では、その特徴として、被害者・犠牲者の多くを高齢者が占めていることが報告されている。そのため、内閣府、総務省消防庁、厚生労働省では、災害時に迅速な行動をとることが困難な高齢者や身体障害者を対象とした「災害時要援護者^{*2}」（以下、要援護者）対策が行なわれており、これらの省庁から成る「災害時要援護者の避難対策に関する検討会」においてガイドライン¹⁾が作成されている。この中で、行政機関や地域コミュニティ相互の要援護者に関する情報伝達や共有の方法、避難支援、避難所での支援といった課題が整理され、要援護者のための対策が検討されている。

これまで、要援護者に関する調査報告や既往研究では、おおむね要援護者を A. 避難行動にハンディキャップを持つ人、B. 災害認知が欠如している人、C. 経済的な条件が劣悪な人の三つに分類している²⁾。その中で A. に該当する要援護者の中には、65 歳から 75 歳までのいわゆる前期高齢者も含まれており、これらの人々は避難行動においても支障を持っておらず、逆に災害発生時にはボランティアとして精力的に活動している元気な者も含まれている可能性があることを指摘している。つまり、適切な防災対策が行なわれていれば要援護者とならない(逆に言えば、災害時要援護者予備軍とも言うべき)者が内在していると考えられる。

故に本論では、全ての高齢者を要援護者として扱うのではなく、生活やハンディキャップ条件により分類し、それらの条件により、各自で現状どのような防災対策を行っているか、どのような意識を持っているかについて明らかにする。その上で、今後、社会や自主防災組織等による地域側からの対策、並びに要援護者自身も防災意識を高め災害に備えるといった二重の策を講じることで、災害時に少しでも高齢者からの犠牲者を出さない地域づくりを目的としている。

2) 調査の概要

上記のような問題意識から、高齢者側からの対応策を検討するための基礎資料の収集を目的とし、徳島県小松島市と共同で要援護者の実態把握調査を実施した^{*3}。小松島市では、要援護

者の登録台帳を平成 17 年度より作成しており（表-1）、その更新に加え、市独自の要援護者避難マニュアルを作成するための基礎資料を収集するための調査を企画していた。

そこで、新規の登録者を市の広報誌で新規登録者を呼びかけるとともに*4、平成 18 年 7～11 月に要援護者台帳の新旧登録者 603 名に対し、表-2 に示す調査票を用いた、訪問聞き取り調査を実施した³⁾。その結果、580 人から回答を得た。

3) 既往研究の整理

災害時要援護者に関する既往研究を、三つに大別した。

一つ目は、高齢者や障害者の災害発生時の避難行動に関する調査・研究である。片田ら^{4) 5)}は、独居老人の避難行動について、親族などからの援助が得られにくいこと、避難勧告・指示の発令を知らせて来てくれる人がいない場合より避難が遅れること等の特性を指摘している。そのため、集中豪雨、洪水といった事前に被災状況が予測できる場合には、要援護の高齢者を早期に優先的に避難させる体制づくりを提案している。さらに佐野⁶⁾は、高齢者・障害者について要援護者を一括りにせず、その身体能力の多様性を認め、ニーズに合わせた避難方法、優先順位について検討することを指摘している。

二つ目は、「福祉避難所」*5に関する研究である。福祉避難所とは、災害時に社会福祉施設を避難所として活用するもので、近年では自治体や町内会・自主防災組織等の地域組織と施設との間で災害協定を締結するといった取り組みが行なわれている。これまでに、広浦⁷⁾、小坂ら⁸⁾は災害時の社会福祉施設を避難所として使用するためのハード上の課題を、立木⁹⁾は制度上の課題を、関ら¹⁰⁾は被災時に対応する職員のマンパワーに関する課題およびこれらの対応策についてそれぞれ明らかにしている。

三つ目は、GIS 等を用いた避難・救助シミュレーションに関する研究で、要援護者に着目した避難シミュレーションを実施したものである。例として上田ら¹¹⁾は、より多くの要援護者を救助するためには、民生委員や自主防災組織等の地域での救助担当者の人員増強に加え、救助担当者へ適切な要援護者情報を伝えることが有効であることを指摘している。

いずれの既往研究も、主に避難行動や緊急期・応急期の対応について論じられていることから、本稿では特に自宅での被害の軽減、避難しなくても良い環境づくり、被災後に自宅での生活への早期復帰といった観点で、災害発生前の対策を検討する為の基礎資料を得ることに主眼を置いている。

2. 災害時要援護者の特徴

1) 回答者の属性

回答者の年齢は、若年層（主に障害手帳・療育手帳の交付を受けた者）もいるが、主として 60 歳以上が約 90%を占める（表-3）。また回答者のうち、介護保険の認定を受けている者、もしくは障害者手帳を交付されている者が 399 人（69%）いる。

表-1 災害時要援護者登録台帳の主な記載内容

1. 本人の属性	氏名、住所、電話番号、生年月日、年齢、血液型、居住地の自治区名・自主防災組織名
2. 緊急連絡先	親族等氏名、続柄、電話番号
3. 特記事項	健康状態、必要な支援・医療・福祉サービス等
4. 地域支援者*	氏名、住所、電話番号

*近隣に住む親族、地域住民、民生委員など

表-2 災害時要援護者実態把握調査での調査内容

1. 属性	氏名、住所、生年月日、年齢
2. 援護者	家族構成、同居援護者の有無
3. 健康状態	介護保健の認定等、病歴、生活に必要な医療装置・薬、歩行・食事・排泄
4. 日常生活	日常生活の不安事項、相談相手の有無と内容、行政施策に期待すること
5. 災害に対する備え	災害情報の入手先、災害に対する備え、避難訓練への参加状況、避難場所の認知、自宅周辺のハザードの認知

表-3 回答者の属性

設 問	項 目		人数	%
合 計			580	100%
性 別	男		191	33%
	女		386	67%
	無回答		3	0%
年 齢	19 歳以下		22	4%
	20～39 歳		21	4%
	40～59 歳		27	5%
	60～79 歳		275	47%
	80 歳以上		235	44%
介護保険の認定 障害者手帳 療育手帳 (MA) *同種のものは 下線が重度	要支援		75	13%
	要介護 1, 2		92	16%
	要介護 3～5		39	7%
	障害者手帳 1, 2 級		125	22%
	障害者手帳 3～7 級		106	18%
	療育手帳A		17	3%
	療育手帳B		10	2%
災害時の援護が 可能な同居家族	無	一人暮らし(278)	369	64%
		高齢者のみ(91)		
	有		211	36%
自立歩行の状態	不 可	杖等の補助(189)	238	41%
		車いす(20)		
		できない(26)		
	可		342	59%

自主防災組織による高齢者の災害時支援体制づくりに関する基礎研究

しかし、このうち災害時に支援を受けられる同居家族がいるものは36%、(杖・車いす等の補助具を用いなくても)自立歩行が可能なのが59%存在する。また、食事に関しては92% (ほとんどが普通食による食事が可) が、排泄に関しては89%の者が一人でできると回答している。

これらの事から、本調査に回答いただいた要援護者は、高齢者が多数を占めている。しかし、食事や排泄といった身の回りのことを自分でできる者も多数含まれている。これは、本件の要援護者台帳が、自己申告により台帳に登録する手上げ方式や、高齢者の訪問介護の際に本人の確認を経て台帳に登録する同意方式により作成されているため、本来の定義からすれば援護の必要のない高齢者も登録を申し出たためと考えられる。

2) 高齢者の分類

表-3に見られるように、災害時に支援が得られる同居家族の有無や、自立歩行の可否の回答に差が見られた。そこで、これらの回答を指標とし、表-4に示すⅠ～Ⅳのように60歳以上の要援護者を分類した。本研究の目的でも触れたが、類型Ⅱのように災害時に支援を受けられる同居家族はいないものの自立歩行が可能なのが40%、類型Ⅳのように同居家族があり自立歩行が可能なのが16%いる。また、類型ⅡとⅣを合わせて56%の自立歩行可能者がいる。これ以降この分類を基に、災害に対する準備状況等を把握する。

3. 高齢者の災害に対する備え

1) 避難・住まいに対する備え

高齢者の自然災害等に対する準備状況を示したものが図-1である。「なし」と回答した者が全体で約46%もあり、東京経済大学が2005年に実施した一般を対象とした調査¹²⁾の結果と比較して、要援護台帳に登録のある高齢者であっても対策が進んでいるとは言い難い。特に「住宅補強」「家具の転倒防止」といった住まいの対策は同調査と比較してより対策が遅れていた。

さらに各項目と高齢者の分類とをクロス集計し、 χ^2 検定を行った。その結果、「水・食料備蓄」「住宅補強」「非常用持出品準備」といった項目で有意な差が見られた。特に、災害時に支援を得られる同居家族がある者、自立歩行が不可能な者に対策が遅れている傾向が見られた。

表-4 高齢者の類型化

類型	同居 援護者	自立 歩行	人数	%
Ⅰ：非同居・歩行不可	無	不可	146	28%
Ⅱ：非同居・歩行可	無	可	203	40%
Ⅲ：同居・歩行不可	有	不可	81	16%
Ⅳ：同居・歩行可	有	可	80	16%
計			510	100%

また、地域で開催される消火訓練、避難訓練等の防災訓練へ参加状況を示したものが図-2である。全体的に防災訓練への参加・見学の経験者は20%強である。しかし、自立歩行が可能

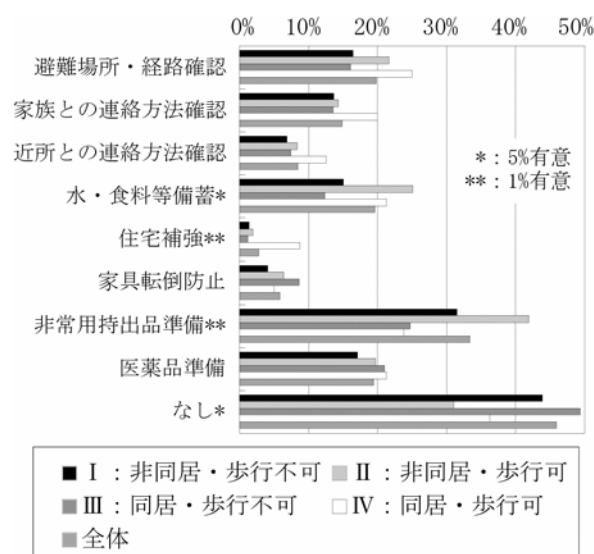


図-1 自然災害等に対する準備状況 (MA, n=510)

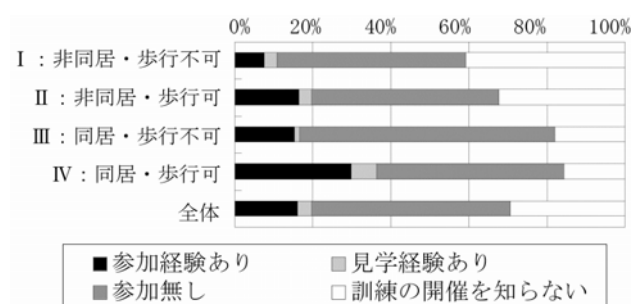


図-2 防災訓練への参加状況 (SA, n=450)

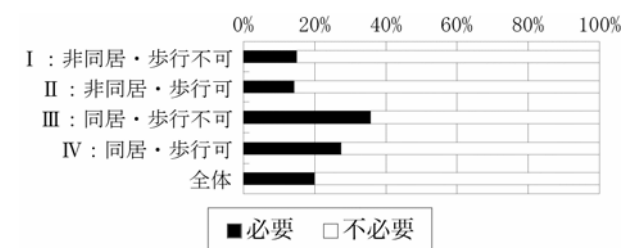


図-3 日常生活での医療装置 (SA, n=510)

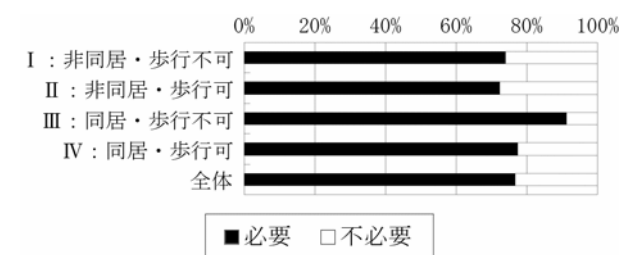


図-4 日常生活での薬 (SA, n=510)

で同居家族のある類型Ⅳでは訓練の参加経験者が40%弱ある。

さらに不参加の理由をたずねたところ、いずれの類型でも「会場に行くのが困難」「体力などに自身が持てない」といった身体的理由を挙げる意見が多かった。

2) 常時必要な医療装置や薬に対する備え

日常生活を送る上で医療装置や薬が必要か否かを尋ねたところ、医療装置(前頁図-3)では102人(20%)、薬(前頁図-4)では391人(77%)が必要なものと回答した。高齢者が大半を占めるため、高血圧、心臓病、糖尿病といった持病を持つ人が多く、それらの治療に必要な薬を答える者が多かった。類型別に見た χ^2 検定の結果、医療装置では $p=0.000$ 、薬では $p=0.006$ と統計的に差が見られた。類型Ⅲにこれらの物が必要と回答する割合が高いのは、自立歩行ができないため家族と同居している介護が必要な者が多いカテゴリーであるため、日常生活に必要な医療装置や薬が欠かせないためである。

さらに、日常生活に医療装置もしくは薬のいずれかが必要と回答した402人に、それらを非常時に持ち出せるように準備しているか否かを尋ねた(図-5)。その結果、約半数の人は非常時に備えた何らかの対策を実施していたが、1/4にあたる103人(26%)は実施していなかった。また、その傾向は類型別には大きな差が見られず(χ^2 検定の結果、 $p=0.061$)、生活や身体条件の良い者であっても非常時の準備状況に差はない。

また、日常生活に必要な医療装置や薬を持ち出せるように準備をしていると回答した人に、保管方法を尋ねたところ「いつも同じ場所に保管している」「普段持ち歩くかばんの中に入れてある」「一つにまとめてある」のように回答が得られた。非常持ち出し袋等に保管しておくというよりも、日常使用しているものを非常時に持ち出せるように工夫しているといった旨の回答が多かった(表-5上段)。反対に、医療装置や薬を持ち出せるように準備をしていない理由を尋ねたところ、大型機器のため動かせない、大量に保管できないといった事情を除くと「あまり必要に感じていない」「(災害が)いつ起こるか分からない」といったやや危機意識の乏しい意見が聞かれた(表-5下段)。

このように、日常生活に欠かせない医療装置や薬といったものでも、危機意識の薄さから非常時に備えている者は半数程度で、身体や居住条件の良い者であっても非常時の対策を実施していない実態が明らかとなった。

4. 高齢者の防災意識

1) 災害時の支援者との関係づくり

災害時の支援者の有無および誰が支援者かについて尋ねたところ、 χ^2 検定の結果、同居家族の有無により大きな差が見られた(図-6)。同居家族のない類型Ⅰ・Ⅱで支援者に「家族・親族」を選択した者の割合は、類型Ⅲ・Ⅳの半数程度であり、

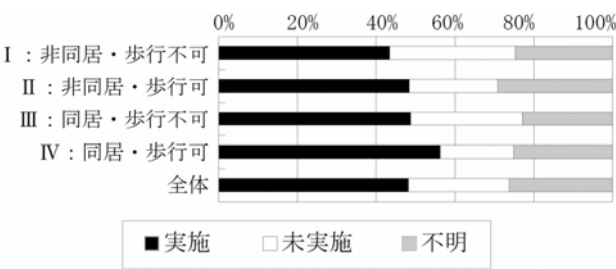


図-5 医療装置・薬の持ち出し準備 (SA, n=402)

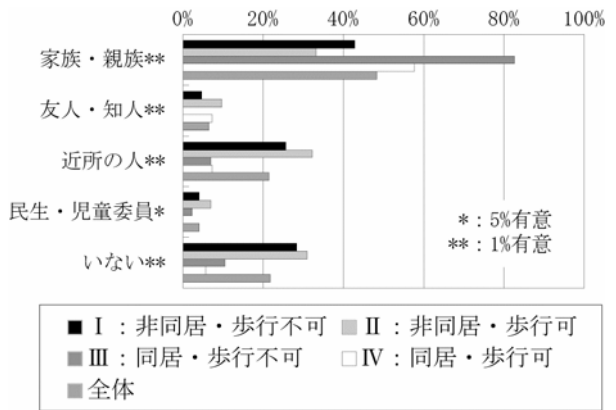


図-6 災害時の支援者 (MA, n=510)

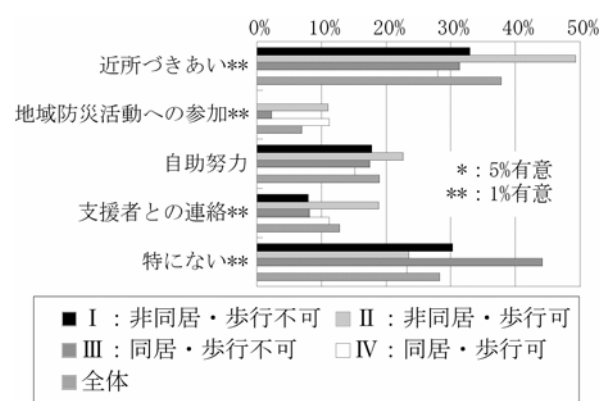


図-7 支援者との連携 (MA, n=510)

表-5 医療装置・薬の持ち出し準備に関する自由記述

対策の実施状況	多数意見	いつも同じ場所に保管している、普段持ち歩くかばんの中に入れてある、一つにまとめてある、手元に準備している
	少数意見	非常用持ち出し袋に入れてある、枕元・ベッドサイドに準備している、薬ケースに水と一緒に
未実施の理由	多数意見	あまり必要に感じていない、(災害が)いつ起こるか分からない、常時服用する分しか準備していない、置き場所は決まっているが持ち出せるかは不安
	少数意見	大型の医療機器のため持ち出せない、冷蔵庫で保管が必要な薬である

反面「近所の人」を選択する割合が高い。これまでの大規模自然災害の実例に見られるように、調査地域における災害時の要援護者の支援にも、近所の人々の支援が大きな役割を果たしていると考えられる。

また類型Ⅰ・Ⅱでは、「いない」を選択する割合が高い。この支援者がいないと回答した者に、今後は誰に支援してもらいたいかを尋ねたところ、「家族・親族」や「近所の人」と回答するものが多く、支援を受けたいというニーズはあることが伺える。さらに、「民生・児童委員」のような公的な役割を持った人に支援してもらいたいという回答も多かった。

一方で、災害時に同居家族が留守である場合も考えられる*⁶。そこで、家族以外の支援者からの応援を受けるために、日頃どのようなことに気を付けているかを尋ねた（前頁図-7）。その結果、普段の「近所づきあい」に心がけるという回答が多く、積極的な「地域防災活動への参加」や、直接「支援者との連絡」といった積極的な動きはあまり見られない。また「特になし」という回答も多い。この傾向は類型Ⅰ・Ⅲの自立歩行が不可の者に多く見受けられ、歩けないために近所づきあい等がしづらいことが伺える。

しかし、生活や身体条件が良い類型Ⅱ・Ⅳでは、他の類型と比較し「近所づきあい」「地域防災活動への参加」「支援者との連絡」を積極的に日頃から近所の支援者との良好な関係づくりを意識していることが伺える。

2) 公的支援への期待と災害時の関心事

要援護者が日常生活、もしくは発災時に必要とする福祉や防災等の行政施策に関して、どのようなものに期待しているかを把握するため、市が実施している施策について期待するものを選択してもらった（図-8）。「介護予防対策」「介護負担の軽減」「在宅福祉サービス」等の福祉系の施策への期待が最も高く、次いで「要援護者支援充実」「大雨時の浸水対策」といった防災施策への期待が高い。

類型別に見ると、自立歩行が不可能である類型Ⅰ・Ⅲが「介護負担の軽減」「在宅福祉サービス」といった福祉系の施策に期待しているのに対し、災害時に支援を受得られる同居家族があり自立歩行が可能な類型Ⅳでは「建物の耐震対策」「防災教育の充実」といった防災施策にも期待を寄せていた。

さらに、災害発生時の不安要素に関する設問では「特になし」との回答は全体で約1割程度に過ぎず、何らかの不安を抱えている実体が見える（図-9）。特に「速やかな避難」を選択する割合が高かった。類型別では、類型Ⅳで「家族等の安否確認」「避難所生活」の選択率も高い。

このように、要援護者であっても、支援を受けられる同居家族がいたり、自立歩行が可能であるような条件の良い者は、行政の防災施策に期待を寄せていたり、災害発生時の様々な問題に関心を寄せている。

5. 結論

1) 本論より明らかにされた知見

災害時用要援護者リストに登録のある高齢者であっても、災害時に支援を受けられる同居家族の有無や自立歩行の可否といった生活や身体面の状況に関係なく、災害時要援護者でも防災対策が進んでいない状況が明らかとなった。これは、高齢者の持つ生活や身体面のハンディキャップだけでなく、危機意識の薄さ

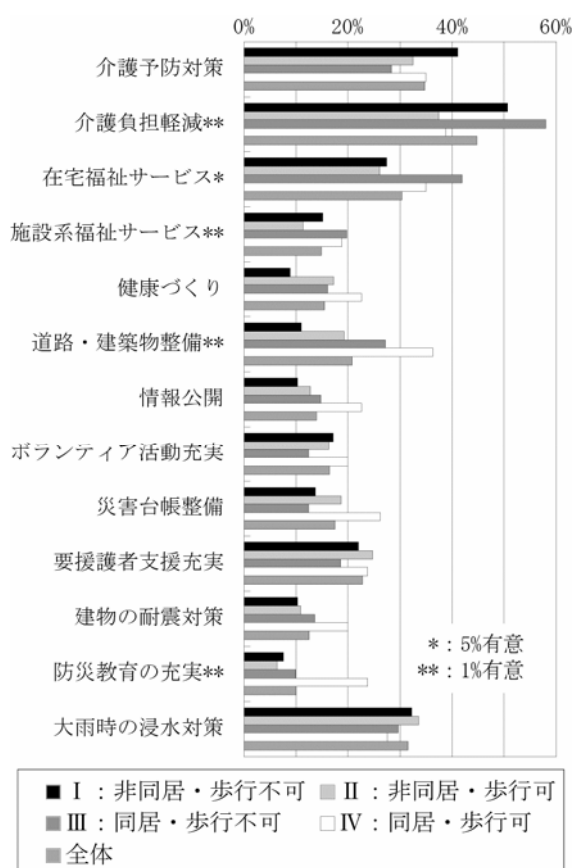


図-8 行政への期待 (MA, n=510)

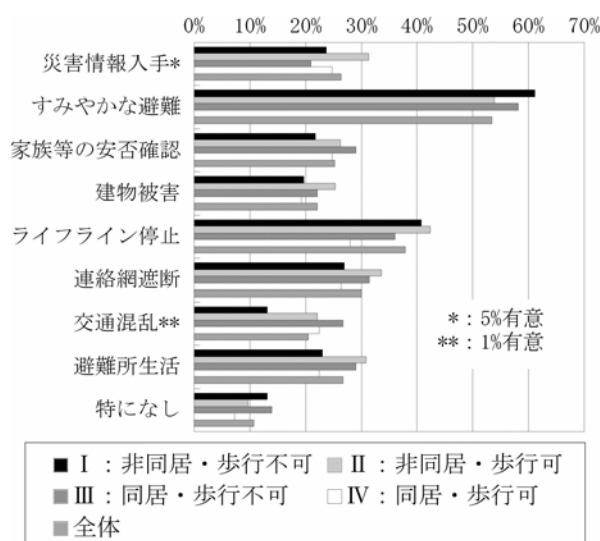


図-9 災害発生時の不安要素 (MA, n=510)

にも起因している。

しかし、災害時に支援を受けられる同居家族がある者や自立歩行が可能な者といった生活・身体条件が良い者は、要援護者の誰もが関心のある福祉問題に加え、防災についての行政施策や災害発生時に起こりうる問題についても関心が高いことが明らかになった。

このことから、生活・身体条件の良い高齢者には、防災に対する意欲に合致した情報提供や支援を行うことで、自らも住まいに関する備えをして災害時に避難しなくても良い条件を整えてもらうことが望ましい。そのことで、本当に災害時に支援を必要とする要援護者に対し、公正な自治体や地域の公助・共助の手が行き届きやすくなる。

また、地域の自主防災組織等の支援する側は、要援護者の救助訓練といった直接的なトレーニングに加え、要援護者でも参加しやすい防災訓練の企画・実施といった要援護者自身のやる気を喚起する取り組みを加えた、共助体制を構築していくことも必要である。

2) 自主防災組織による災害時の高齢者支援に向けて

2007年7月に発生した新潟県中越沖地震において、新潟県柏崎市は、内閣府のガイドラインに基づき要援護者の名簿が作成されていたにもかかわらず、事前に地元自治会や消防団に提供されていなかったことから、緊急時に活かされなかったとの報告がされていた^{*7}。

地域の自主防災組織が、災害発生時に迅速な救助や、要援護者のニーズに合致した支援を行うために、また要援護者自身が適切な防災対策を行っているかを把握するためにも、要援護者台帳や名簿は欠かせないものである。個人情報保護に配慮しながらも、緊急時には確実に活用できるよう、情報を提供する要援護者、台帳・名簿を作成する自治体、台帳・名簿を防災・支援活動に活用する自主防災組織の三者が、情報の扱いについて改めてルールを確認しておく必要がある。

注釈

*1 総務省統計局HP（平成19年11月21日調査）

<http://www.stat.go.jp/data/jinsui/tsuki/index.htm>

*2 「災害時要援護者」とは、必要な情報を迅速活かつ的確に把握し、災害から自らを守るために安全な場所へ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、乳幼児などが挙げられている。

*3 調査票の作成を筆者らが行ない、調査の実施を小松島市市民福祉部が担当した。徳島県小松島市：面積 45.11km²、人口 42,467人、世帯数 16,610世帯（平成19年7月現在）。

*4 要援護者の情報収集方法については、①関係機関共有方式、②手上げ方式、③同意方式がある（参考文献2）。小松島市

で実施した調査については、聞き取り調査を実施することで②および③の折衷方式が取られた。

*5 福祉避難所は、一般の避難所から特別なニーズを持っている高齢者や障害者を再び避難させる避難所で、「第二次避難所」とも呼ばれる。

*6 他の設問より、災害時に介助できる家族と同居している場合でも、約3割の者が日中は要援護者のみで過ごすとのデータがある。

*7 産経新聞、2007.7.19。

参考文献

- 1) 災害時要援護者の避難対策に関する検討会：災害時要援護者の避難支援ガイドライン、内閣府、2006.3
- 2) 李永子：災害における要援護者概念の再考-「災害弱者」から「災害時要援護者」へのアプローチ-、福祉のまちづくり研究、第8巻第1号、p.38-48、2006.4
- 3) 小松島市：小松島市災害時要援護者実態把握調査報告書、小松島市市民福祉部、pp.1、2007.3
- 4) 片田敏幸、及川康、寒澤秀雄、浅田純作：洪水時における要介護者の避難行動の現状と問題点、土木計画学研究講演集、vol.21(1)、p.167-170、1999.9
- 5) 片田敏幸、寒澤秀雄、山口宙子：高齢避難困難者の避難問題とその地域的対応に関する研究、土木計画学研究講演集、vol.22、p.509-512、2000.9
- 6) 佐野友紀：災害弱者の避難とその対策、建築防災、vol.317、日本科学防災協会、p10-14、2004.4
- 7) 広浦幸一：災害時における福祉施設の運営について-雲仙・普賢岳噴火に伴う被災地施設の実体と課題、東北福祉大学社会福祉研究室報、No.3、p.49-55、1993
- 8) 小坂俊吉、宮野道雄、住吉ゆう子：阪神・淡路大震災における社会福祉施設の被害と緊急対応、日本都市計画学会学術研究論文集、31、p.841-846、1996.11
- 9) 立木茂雄：災害弱者に対する市民・行政の対応、平成13年芸予地震による都市地震災害に対する総合的調査研究報告書、p.20-32、2004.10
- 10) 関政幸、熊谷良雄：震災時における老人福祉施設と地域住民との連携に関する研究、地域安全学会論文集、No.3、p.9-16、2001
- 11) 上田遼、瀬尾和大、元木健太郎：地震火災時の災害時要援護者救助シミュレーション-東京都杉並区阿佐谷高円寺の木造密集市街地を例として-、日本建築学会大会学術講演集（九州）、F-1、p.605-606、2007.8
- 12) 東京経済大学：4県（三重県・和歌山県・徳島県・高知県）共同地震・津波県民意識調査報告書、2005.3

（提出期日 平成19年11月26日）