

平成21年台風9号佐用町水害における要援護者対応
—民生委員アンケート・インタビュー調査—

Study on evacuation assistance for elderly and disabled people in case of Sayo-cho
Flood Disaster caused by Typhoon 9th in August, 2009

○竹葉勝重¹, 大西一嘉², 谷口晶子³

Katsushige TAKEBA¹ and Kazuyoshi OHNISHI² and Akiko TANIGUCHI³

¹ 神戸大学大学院工学研究科 博士後期課程

Graduate School of Engineering, Kobe University

² 神戸大学大学院工学研究科 准教授・工博

Assoc. Prof., Graduate School of Engineering, Kobe University, Dr. Eng

³ 神戸大学大学院工学研究科 修士課程

Graduate School of Engineering, Kobe University

This study aims to clarify how community social workers could play a role of evacuation assistance for people with special needs in case of flood disaster which occurred in Sayo-cho, Hyogo prefecture by Typhoon 9th in August, 2009. Both questionnaire research and group interview were conducted against social workers. As a result we found that the delay of official evacuation council caused some confusion in community. They had to decide what to do by them selves and it de points on each hazard perception. Development of collaboration with community manpower is inevitable for effective evacuation assistance on elderly and disabled people.

Keywords : community social workers, people with special needs, Typhoon 9th in August, 2009, questionnaire research and group interview,

1. 研究の背景と目的

2009年8月9日から10日にかけて日本に上陸した台風9号は、兵庫県・岡山県を中心に全国で被害をもたらした。兵庫県佐用町では、町内を流れる佐用川・千種川が増水し、死者18名、行方不明者2名を出す大惨事となった。

水害は地震と違いある程度の事前情報が得られる災害であるといえる。しかし、事前に情報が得られても、それを周知するのが遅れてしまい避難が出来ない、もしくは情報を得て避難することが必ずしも安全ではないという被害を回避することが難しい災害とも言える。

災害時要援護者がどのような情報を得てどのように避難し、そこではどのような問題があったのかといった避難対応行動を整理することは、今後の災害時要援護者の水害対策を考える上で重要なことであると考えられる。

本研究は、佐用町に台風9号水害の対応行動について調査協力の依頼をお願いしたが、町当局より住民の復旧活動等への支障となるとの理由から研究機関による個別調査はすべて協力を拒否しており実施を見合わせる旨の強い要請があった。そこで独自に、日頃から要援護者の情報を把握している民生委員協議会に協力を求め調査を実施し、アンケート及びインタビュー調査を通じて、民生委員による要援護者への対応を明らかにし、今後の課題を把握するものとした。

2. 台風9号の発生状況と特徴

8月8日に日本の南で発生した熱帯低気圧は北上しながら9日21時に台風9号となり、その後、10日には紀

伊半島の南へ進み、台風の周辺の非常に湿った空気の影響で、中国、四国地方から東北地方にかけて大雨となった。佐用町における雨量の記録は次のとおりである。

1時間雨量	89.0ミリ(9日21:17まで)
24時間雨量	327.0ミリ(9日23:50まで)
総雨量	349.5ミリ

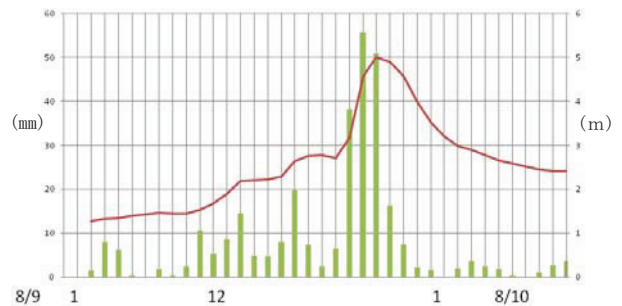


図1 佐用地点水位と佐用川上流域平均雨量

全国で24時間雨量がもっと多かったのは佐用町である。総雨量では全国で3番目であることから数日に渡る断続的な豪雨ではなく、一日の内に記録的な集中豪雨にみまわれ、川の水位が短期間に上昇したことがわかる。雨量、被害概要から全国的に見て、台風9号水害の被害を最も受けたのは兵庫県で、中でも佐用町の被害は顕著である。

3. 佐用町における被害状況

表1は行政対応を整理したものである。9日14時5分に県が水防体制1号、16時37分には水防体制2号が発令され、関係する町の首長への伝達が行われた。これを受けて、町役場では19時に災害対策本部を設置し2号体制を整えた。21時20分に町内全域に避難勧告を出したが、ほぼ同時刻に町役場が水没、停電し機能がストップして混乱が続いた。

佐用町では避難勧告が遅れ、発令が出された時点では既に各地で冠水が始まっていた。このことから避難しようにも避難が出来なかった、もしくは避難しようとしたことにより水に流され、死亡したという事例も発生した。

表1 時間的経過による行政等の対応

時間	佐用川	県土木事務所	佐用町役場	佐用町住民
8月9日 14:05		大雨洪水注意報第1号発令		
16:37		水防体制第2号発令	2時間23分経過	
19:00			災害対策本部設置2号体制(雨が長く危険を予知したものの50名程度参集、ただし参集できなかった職員あり)	
19:50	避難判断水位超過(3.04m)			20:00前 幕山住宅で自治会長の指示で自主避難開始9名が避難途中で流される
19:58		佐用地点で避難判断水位超過をフェニックスが伝達	2時間10分経過	
20:10		大雨洪水警報第3号発令		
20:40	氾濫危険水位超過(3.98m)			
21:10		・水位が4.8mに達する(氾濫開始)	・佐用地区に避難勧告発令	
21:20		・佐用町付近でパトロール車が浸水で通行できない旨の連絡が入る。	・全町域に避難勧告発令(防災行政無線で全戸に連絡+サイレン)	
21:25		災害警戒本部設置	・以降、避難指示は出さず(水害に係わる情報の詳細がつかめておらず、避難指示に踏み切れなかった) ・その後、役場が浸水し、1階の配電盤が故障、停電、フェニックスシステムも落ち、水位情報など入らず。	
21:40	最高水位5.01mを記録		・電話防災無線は使用可	町内停電
21:50		佐用地点で最高水位記録(5.08m)		
00:00		災害対策本部設置	・水防団への指示等もできなかった。	

(国土交通省調査 タイムライン資料)

表2 佐用町の人的被害詳細

1	河川敷で水没した車両から54歳が遺体で発見
2	自宅で86歳女性が水死
3	自宅近くで81歳女性が水死
4	濁流に巻き込まれて3名が死亡(40歳女性, 16歳女性, 4歳女児)
5	佐用川付近で72歳男性が遺体で発見
6	幕山川付近で2名が遺体で発見(40歳男性, 7歳男児)
7	佐用川沿いで32歳女性が遺体で発見, 円光寺西側付近で49歳男性が遺体で発見
8	横坂集落で40歳男性が遺体で発見
9	見土路橋で54歳男性が遺体で発見
10	山脇大橋東側で47歳女性が遺体で発見
11	仁位集落で14歳男性が遺体で発見
12	上月三叉路付近で身元不明の女性が遺体で発見
13	上月地区で48歳男性が遺体で発見
14	仁位集落で15歳女性が遺体で発見
15	他2名行方不明

(平成21年9月11日11:30消防庁情報より)

表3 佐用町の住家被害 (棟)

全壊	大規模半壊	半壊	浸水	
			床上	床下
140	246	534	155	742

表4 民生委員の被害状況 (棟)

	床上・半壊	床下浸水	無被害	計
佐用地区	3	3	6	12
上月地区	5	5	5	15
南光地区	0	3	7	10
三日月地区	0	1	7	8
計	8	12	25	45

4. 研究の方法

(1) 民生委員アンケート調査

佐用町の民生委員(68名)に対してアンケートの配布・回収を行った。

表5 アンケート調査実施概要

地区	佐用地区	上月地区	南光地区	三日月地区	計
配布日	12月13日				
回収日	12月27日~1月15日				
配布数	23	17	9	11	60
回収数	14	13	6	3	36
回収率	61%	76%	67%	27%	60%

(2) 民生委員インタビュー調査

民生委員を対象にインタビュー調査を行った。全68名のうち、66.2%にあたる45名のご協力を得た。時間と制約があったので、被害が特に深刻であった佐用、上月の支部では、あらかじめ面談して調査の主旨を伝えたと上で質問紙を配り筆記回答として郵送していただいた。疑問点については、後日問い合わせることで、ヒアリングとほぼ同等の聞き取りが得られた。

表5 調査対象・日程

地区	調査日	民生委員人数	調査対象人数	対象人数率
佐用	1月7日	23名	ヒアリング8名 筆記回答4名	52.2%
上月	1月8日	19名	ヒアリング10名 筆記回答4名	78.9%
南光	1月7日	15名	10名	66.7%
三日月	1月6日	11名	8名	72.7%
合計		68名	45名	66.2%

5. 民生委員アンケート結果

(1) 担当エリアの要援護者

佐用町では民生委員が高齢者・障害者を含む要援護者の名簿を保有し、更新している例が8割以上である。保有率が高い理由としては後述するように、事前に要援護者マップ作りを行っていたことによる。しかし、新任の民生委員には必ずしも各名簿等の情報が引き継がれないケースもあり、情報の更新はなされない例が散見される。

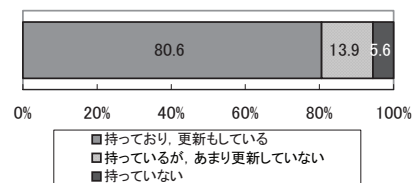


図2 要援護者名簿の保有状況(N=36)

(2) 安否確認

特別公務員である民生委員による要援護者への安否確認は本来的に行政の指示のもとに行われるが、今回事前避難情報が出されることはなく、全町の住民に一齐に避難勧告が出され、行政対応の遅れが大きな問題とされている。勧告とほぼ同時に短時間で一気に増水したことに加え、休日で役場も被災したことから職員参集も遅れ、民生委員に対する安否確認の特段の指示は出なかった。

その結果、民生委員独自の判断で安否確認を行わざるを得ない状況に追い込まれた。被害の少ない地区では豪雨のおさまった段階で確認に回っているが、被災の大きい地域ではそこまで手が回らず、確認には時間がかかっている。

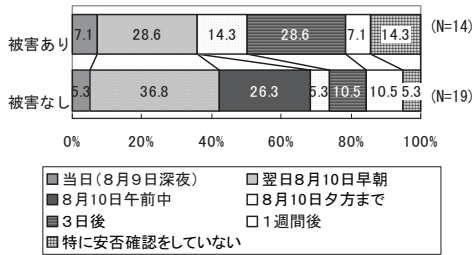


図3 自宅被害別に見た安否確認行動

安否確認終了時期について、平成16年台風23号水害の豊岡市の調査と比較すると、水害当日の要援護者への安否確認は佐用5.9%に対し、豊岡13.4%と2倍の開きがあり、当日の混乱がうかがえる。一方、翌日では豊岡38.8%に対し佐用58.8%と高くなっている。佐用は、豊岡に比べ早く浸水が引き、被害が比較的局地的であったため翌日までには64.7%が安否確認を終了している。

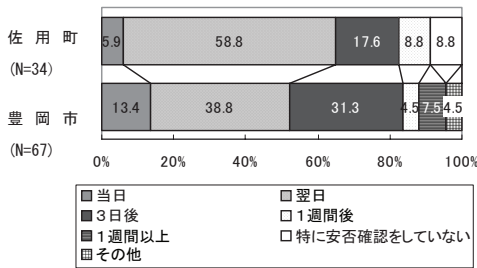


図4 安否確認終了時期

(3) 浸水前の要援護者対応

図5は浸水前に民生委員が行った要援護者への対応を示したものである。豊岡では事前に64%が早期避難の呼びかけを行ったのに対し、佐用は22.2%と低い。全体を通して見ても豊岡の値が高くなっている。

佐用町では、豊岡水害をふまえて要援護者の早期避難を促すため、避難準備情報を出すことになっていたが、行政の対応が十分に機能しなかったことで情報伝達がスムーズにいかなかった。行政などからの情報や指示がない場合を想定した要援護者への対応行動の指針などはなく、時間的余裕もなかったことから安否確認が遅れたり出来なかったことがうかがえる。

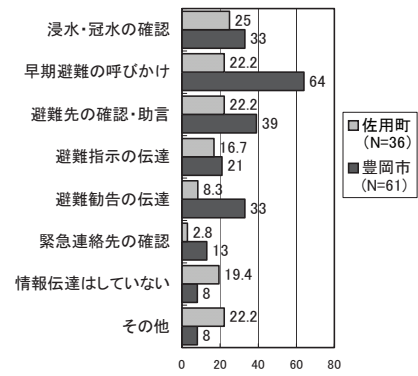


図5 浸水前の要援護者とのやりとり

図6は、民生委員の活動で困ったことについて示したものである。佐用、豊岡ともに、冠水した道路を通っての巡回は危険で、民生委員一人での確認は時間的限界があり、災害時での支援の役割が不明確などが、課題であることが分かった。佐用町の特徴としては、要援護者の把握は比較的出来てはいたが、連携や情報の共有化に問題が見られた。

図7は、要援護者の避難方法について困ったことについて示したものである。「避難勧告が遅かったので避難させる時間的余裕がなかった」が一番問題としており、情報伝達体制の再構築が課題である。佐用町ではハザードマップの周知は大きな問題とされていない。

※印のついた項目は佐用町・豊岡市どちらか一方のみでしか設けていなかった項目。

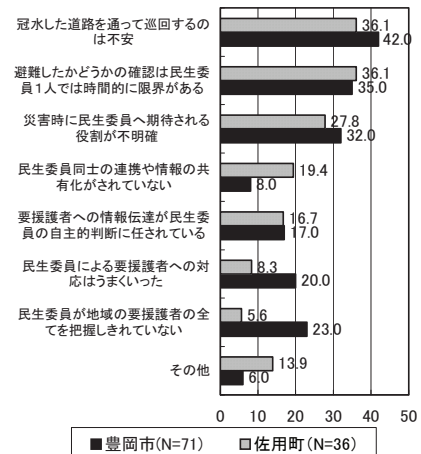


図6 民生委員の活動について困ったこと

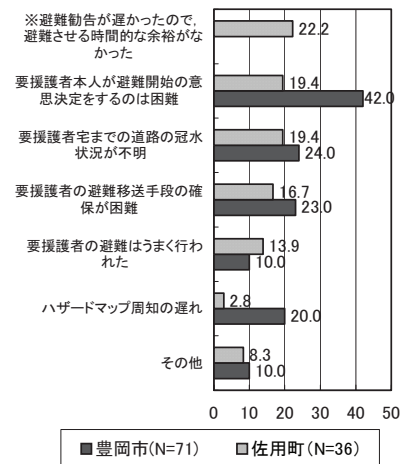


図7 要援護者の避難方法について困ったこと

6. 民生委員ヒアリング結果

民生委員自身も被災した方がいる中で、要援護者に対し情報伝達や避難支援などの対応行動について整理・分析を行った。

(1) 民生委員が直接要援護者に対応した事例

(佐用町全体で 35 例)

- ・水が店に入ってきて、二階に避難した。店から 19 時から 20 時半まで携帯電話で協力委員とともに安否確認をする。(佐用, 床上・半壊, 男性, 一年)
- ・家の前にいる 92 歳の高齢者を背負って、3 人がかりで自宅に避難させる。(上月, 床下浸水, 男性, 二年)

この事例では、無被害の民生委員の割合が多いのは当然としても、床上・床下の被害の方にもこの例が見られ被害の大きさに関わらず、民生委員として可能な限りの支援活動を行っていたことがわかる。

民生委員の活動の幅がどこまでなのか、疑問に思う声も多く上がった。災害時においてしっかりとした支援活動が求められるのであれば、それに応じた行動指針や、情報提供を求める声があった。

(2) 民生委員が被災し、身動きがとれない事例

(佐用町全体で 31 例)

- ・池が崩壊しそうであり、周辺の崖崩れ、膝丈の冠水、暗闇の中、支援活動まで気がまわらなかった。家族と自分の避難で精一杯。避難勧告は聞こえなかった。(上月, 床下, 男性, 二年)
- ・昼の 2 時過ぎには水が入ってきた。車の水しぶきが強い。水の流れがすごく、立てない状態。道路の段差も分からず、危険であったのですぐに屋内に戻った。(南光, 床下, 女性, 3 年)

この 31 例中、24 例が佐用・上月地区で占めている。床上・床下の被害はもちろん、無被害であっても危険な状況だった。支援の担い手である民生委員の自宅が浸水し、被災すると必要な情報が伝わりにくく、民生委員自身も自分のことで精一杯であったことがわかる。

(3) 地域住民が自主的に対応した事例

(佐用町全体で 3 例)

- ・身動きがとれないため、近隣住民同士で要援護者に対して懐中電灯を動かし、光で安否確認。(上月, 床上浸水)

災害時は冠水によって経路が断たれたため、民生委員は支援活動が十分にできない状況となる。だが、消防団等行政が巡回して、地域住民との連携により安否確認・避難支援を行っていた。また、近隣住民が自ら支援した例もみられた。

(4) 避難勧告が民生委員・要援護者に伝わらなかった事例

(佐用全体で 15 例)

佐用町が避難勧告を行ったにも関わらず、民生委員と要援護者に伝わらなかった。これは避難勧告が遅れたため、豪雨の中の放送となり、雨音にかき消されて聞こえない。また、最初にサイレンを鳴らし注意を促すことになっていたが、サイレンが鳴らされなかったため気付かない。という理由があった。

そして、災害情報が得られない中で、避難の呼びかけを民生委員独自の判断で行わざるを得ない状況となり、呼びかけの是非について戸惑いがみられた。

(5) 民生委員の心の傷の事例

- ・翌日も自分の状況把握ができないほどの精神状態。(佐用, 床上, 男性, 2 年)
- ・パニック状態で 2 日後に民生委員だということに気付

いた。(上月, 半壊, 男性, 6 年)

今回のインタビューを通じて、被害の大きさ・地区に限らず、心の傷を負った民生委員が少なくない。災害から半年がたったが苦悩が感じられた。

7. まとめ

①地域住民と一体となった支援体制づくり

佐用町では、平成 16 年台風 23 号の豊岡市の水害時の教訓を基に、民生委員協議会 50 周年記念事業の一環として、事前に要援護者の所在地を把握し、民生委員が独自に地域の要援護者マップを作成、管理する要援護者対策の先進的な取り組みが行われていた。そのため、水害時には自発的に安否確認行動を取る民生委員も見られた。

ただ、自身や協力委員が被災すると、連携も不可能な状況となり、周辺住民と一帯となった支援体制が欠かさないことが再確認された。

担当地区の要援護者の管理は、個人情報保護の観点から民生委員個人に任されており、責任が重すぎるという意見も出されている。地区により民生委員自身の被災に備えて協力委員や自治会長と情報を共有する例もあるが、個人情報管理で異論もあるため、全体の取り組みとしては広がっていない。

②的確な情報伝達システムと適切な行動マニュアルづくり

避難勧告の遅れも指摘され、浸水が始まってから避難した住民が流されて死亡した例もあり、民生委員内部からは行政から行動の指示がない中で民生委員が要援護者の避難支持にどこまで自主的に対応すればよいのか、不安に思う意見が強かった。避難を促す事に慎重な声も強く、避難の呼びかけの是非を巡って民生委員の間で大きな戸惑いがみられたことは、今後の避難支援体制の再構築にあたっての課題といえよう。

各民生委員に情報受信専用携帯を配布し、無線受信機の配備をする等、民生委員に情報を的確に伝えることが必要である。また、民生委員がその情報を受け取るだけでなく、読み取り、行動につなげるために研修を行うことが求められる。

③民生委員の心のケア

避難支援の成否に関わらず、自分のとった行動は正しかったのか、限られた情報や指示もない状況で何をどう判断するべきなのか、包括的に災害時要援護者支援の役割を民生委員が担うことはあまりに責任が重過ぎるとの声を受けた。

民生委員・児童委員は、地域の高齢者や子供の見守りが本来任務である。特に複数の死者が発生した佐用・上月の 2 地区の民生委員の精神的負担は直接の担当でなくても大きいものであった。戸惑いや悩みを受け止める心のケアの専門的対応の必要性が求められる。

参考文献

- 1) 西播磨県民局、「平成 21 年台風 9 号による被害について (平成 21 年 9 月 11 日現在)」, (2009)
- 2) 西野秀樹, 大西一嘉, 「水害における要援護者の避難支援システムに関する研究 ―平成 16 年台風 23 号水害での兵庫県豊岡市の避難事例分析を通じて―」, 日本建築学会近畿支部研究報告集, pp.593-596, (2005)
- 3) 国土交通省, 「平成 21 年 8 月 台風 9 号による現地被害概要」