

東日本大震災における災害時要援護者の避難支援の実態に関する研究

Study on actual situation of the refuge support of the people with special needs in emergency in the East Japan great earthquake disaster required

○竹葉勝重¹, 大西一嘉², 岡田 尚子³, 小原 章浩³

Katsushige TAKEBA¹ and Kazuyoshi OHNISHI² and Naoko OKADA³ and Akihiro KOHARA³

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 performed questionnaire survey and an interview investigation for commissioned welfare volunteers who supported the refuge of the person who needed protection at the time of a disaster in Ishinomaki-city that suffered big damage by the tsunami of the East Japan great earthquake disaster. I examined an action policy of the refuge support that was demanded in thinking about a future disaster risk how I kept this suffering lesson alive. I worked on the making of original refuge support plan before an earthquake disaster in Ishinomaki-city. I inspected it how I was able to make use of a refuge support plan in the correspondence after the disaster. I think that it is important that this study makes use in the making of future support policy.

Keywords : *people with special needs in emergency, commissioned welfare volunteers, refuge support plan*

1. 研究の背景と目的

平成 23 年 3 月 11 日に起きた東日本大震災は、特に、太平洋沿岸部に津波による甚大な被害をもたらした。宮城県石巻市においても、直接死 3,230 人、関連死 198 人、行方不明者 499 人（平成 24 年 5 月現在、石巻市調べ）の被害があった。

害と苦痛を与える結果となることが多い。東日本大震災においても例外ではなく、表 1 に示すように障害者の死亡率は全体人口の死亡率の 2 倍以上になっている。

表 1 全体の死亡率と災害時要援護者の死亡率の比較

全体人口の死亡率	障害者の死亡率	調査主体
0.26%	1.03%	NHK28 市町村調査
0.90%	2.00%	毎日新聞東北 3 県 33 市町村調査

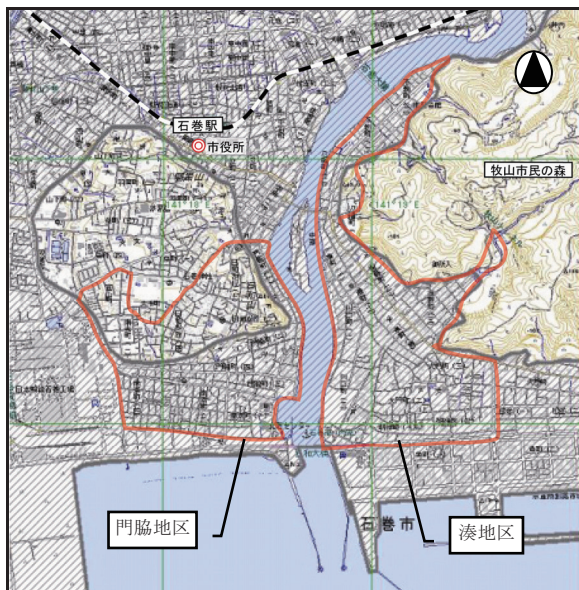


図 1 石巻市調査地区と浸水エリア

災害時要援護者対策の重要性は、防災行政の大きな関心事の一つとなっている。しかし、個人情報保護の課題や避難支援者不足など、克服すべき障害やいくつかの懸念が存在するため、思うように進んでいない。

こうした現状を踏まえ、地域の在宅の高齢者等の状況をきめ細かく把握している民生委員・児童委員（本稿では「民生委員」と称す）が有する情報を災害時に活用することの有用性について指摘されている^{1)~4)}。

そこで本研究は、東日本大震災における津波等で大きな被害を受けた石巻市において、災害時要援護者の避難支援の役割を担っていた民生委員を対象としたアンケート調査及びグループインタビュー調査の結果に基づいて、被災した要援護者世帯に対する支援の実態について把握し、今後の災害リスクを考える上で求められる避難支援の取り組み方針にとって今回の被災教訓をどう活かすかについて検討した。なお、石巻市では震災前から独自の避難支援計画づくりに取り組んでおり、こうした経験が災害後の対応にどう活かすことができたかについても検証し、今後の支援方針づくりのための基礎的研究とするものである。

大規模な自然災害は、災害時要援護者に対し大きな被

2. 調査方法

石巻市の湊地区と門脇地区を担当する民生委員(37名)に対してアンケート調査を行った。アンケート票回収時に、民生委員とグループインタビュー形式で意見交換を行い、アンケート調査では汲み取れない避難支援活動の詳細な状況を補足調査した。

アンケートの主な調査項目は、以下のとおりである。

- ・民生委員自身や担当している要援護者について
- ・震災当日の行動等について
- ・民生委員自身や担当している要援護者の被災状況
- ・地域協議会について

表2 アンケート配布概要

地区	配布数	回収数	回収率	調査期間
湊	21	21	100.0%	H.24.1.16~2.7
門脇	16	16	100.0%	
合計	37	37	100.0%	

表3 グループインタビュー調査概要

地区	参加人数	調査日時	調査場所
湊	21	2月7日 11:00~12:00	総合福祉会館
門脇	16	2月7日 14:30~15:30	社福協ビル

3. 調査結果

(1) 民生委員の状況

① 民生委員の属性

民生委員の特徴としては、湊地区は21人の内女性が7割を占め、5年以下の比較的経験の少ない方が多く、65~74歳が半数を占めている。門脇地区は男性と女性が約半数づつで、5年以下の比較的経験の少ない方が多く、65~74歳が7割強を占めている。(図2) 地域の避難支援活動を実践する人材としては満足しているとは言い難い。

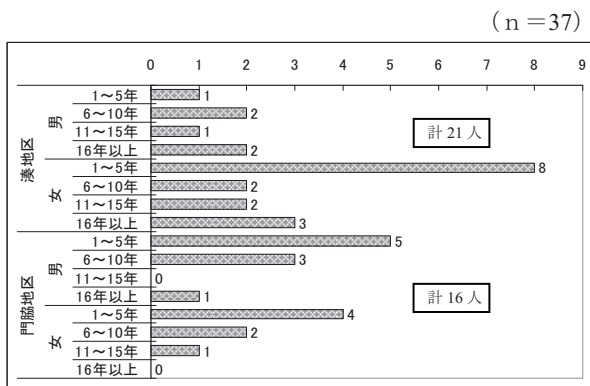


図2 民生委員の地域別・性別・経験年数

民生委員一人が担当している見守り活動対象者数は、全体で見ると、一番多いのが「1~10人」の10人(27%)、次いで「11~20人」の8人(22%)となっている。(図3) 見守り活動対象者は地区全体で1,405人おり、民生委員の一人当たりの平均人数は38人となっている。最小で1人、最高で200人を見守っている。

民生委員一人が担当している見守り活動対象者の内、一人で避難するのが難しい人の割合は「10%以下」が一番多く13人(35.1%)、次いで「10%~20%」が9人(24.3%)で半数強が2割以下である。

また、一人で避難するのが難しい人は全体で132人(9.4%)おり、民生委員が一人当たり3.5人を受け持つ計算となる。非常時において民生委員が一人で十分な避難支援活動が出来るかは不安である。

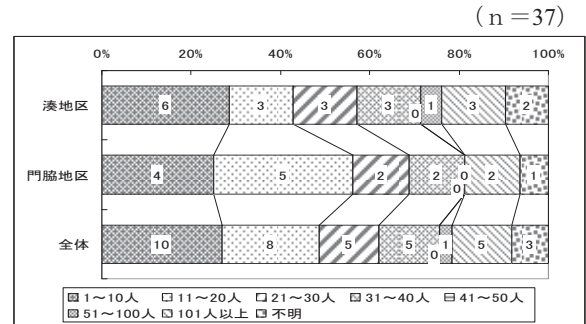


図3 民生委員の見守り活動対象者

地震直後自宅に居た人が21人(56.8%)、市内に居た人が10人(27.0%)、市外の遠方に居た人が6人(16.2%)であった。(図4) 平日の昼間の活動時であり、仕事等により自宅を留守にしていた方もあり全員が迅速な避難支援をすることは出来なかった。避難支援活動については、自宅及び市内に居た31人を対象に分析する。

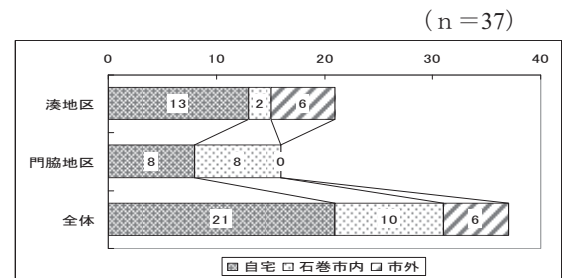


図4 民生委員の地震発生時の居場所

② 民生委員の被災状況

身体的被害は3人(9.7%)、自宅の被害は24人(77.4%)で特に湊地区の被災率が高い。避難生活をした人は19人(61.3%)で同じく湊地区の率が高い。(図5)

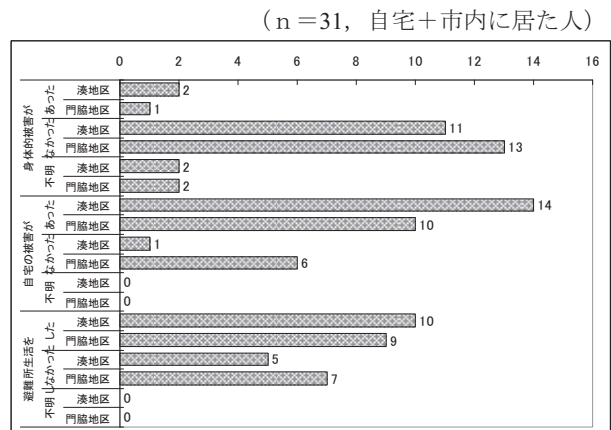


図5 民生委員の被害状況

③ 民生委員の地震直後の行動

地震直後、地震・津波情報の入手方法は、防災無線やラジオからが多い。特徴としては、防災無線は自宅に居た人よりも市内に居た人の方が多い。これは外出先で外に居て聞こえたことや、自宅に入手できなかったとする

人も多いことから地区内の防災無線が正常に機能していなかった可能性も考えられる。

自宅に居た人においては、近所の方からとする人が多く日頃のコミュニケーションの大切さを伺わせる。(図 6)

(n=31, 自宅+市内に居た人)

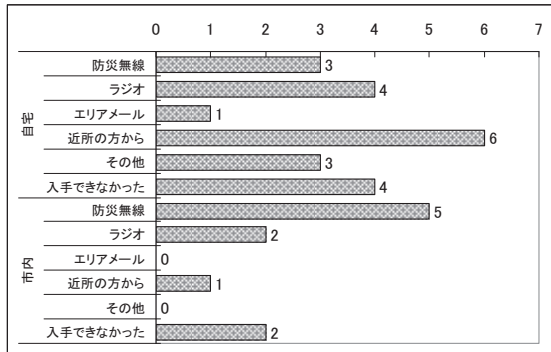


図 6 地震、津波情報の入手先

地震直後の行動では、自宅に居た人は安否確認や避難の呼びかけを直ぐに始めている。市内に居た人はその時近くにいた人への避難呼びかけはしているが、担当する要援護者への支援は直ぐには出来なかったとしている。(図 7) 今後は、民生委員等の見守り支援者が居ない場合の対応方法について検討しておく必要がある。

(n=31, 自宅+市内に居た人)

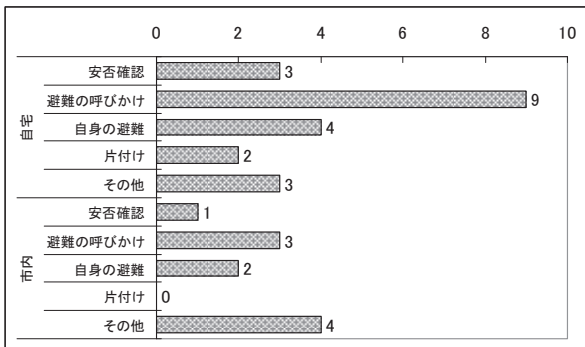


図 7 地震直後の行動

安否確認については、担当している人数の 70%以上確認が出来たとするのが 3 割ほどである。安否確認の率が半数以下とするのが 5 割弱ほどある。門脇地区は、湊地区に比べ安否確認出来た割合が高い。(図 8)

(n=31, 自宅+市内に居た人)

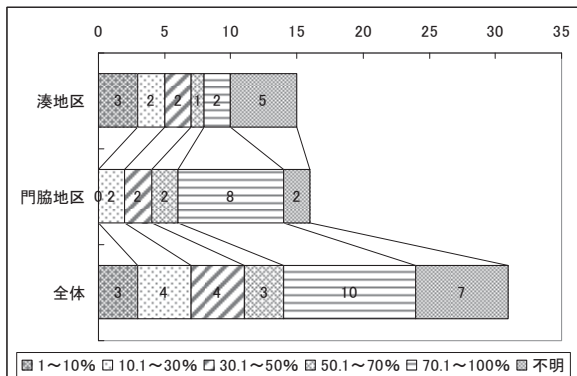


図 8 担当している人数の内、安否確認が出来た割合

避難の呼びかけに対し逃げることを諦めたり拒否された要援護者については、民生委員の 15 人が避難を呼びかけて廻り、合計 131 人に呼びかけて 21 人が拒否をされた。一人で 1 人~20 人に声をかけている。拒否をした割合は一人当たり 24%で、4 人に 1 人が拒否している。

避難支援の協力先としては、自宅に居た人は町内役員、近所の人や家族など地域の方々に半数以上協力を求めている。市内に居た人の多くは、協力を求めることが出来なかったとしている。(図 9)

(n=31, 自宅+市内に居た人)

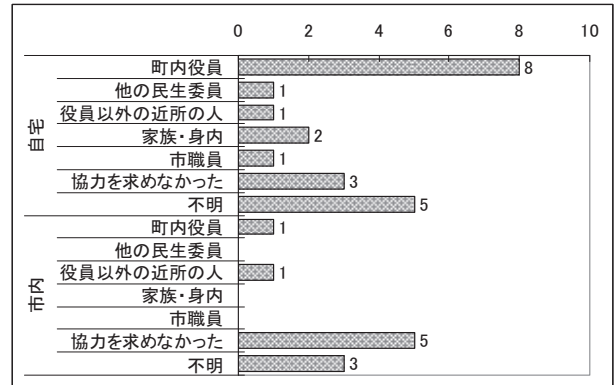


図 9 避難支援協力を求め相手

避難開始時間については、地震直後から 60 分後とするものまで、逃げ始めの時間には大きな幅がある。概ね、30 分までに逃げ始めたとする人が全体の約半数である。その間に避難の呼びかけなどを行っていたことが伺われ、不明とした人も時間を忘れ避難支援を行っていたものと推察される。石巻市では、地震の約 35 分後に 4.1~3.3m の津波が来襲しているため、今後の避難支援計画策定においては、支援にかかる時間をあらかじめ想定し、その中でどう支援活動を展開していくかを検討していく必要がある。(図 10)

(n=31, 自宅+市内に居た人)

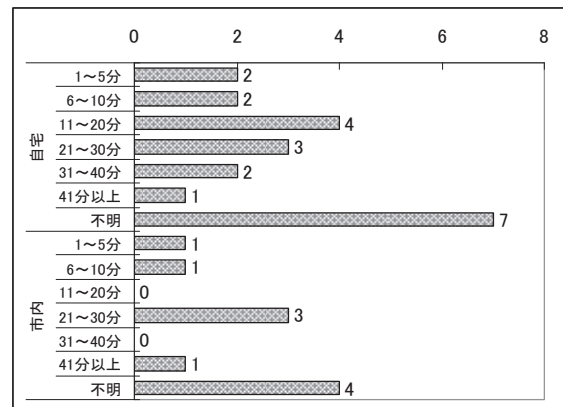


図 10 避難開始時間

民生委員の被災状況と避難支援活動の有無との相関性については、自宅に居て自宅が全壊し身体的被害を受けた人 1 名、自宅に居て身体的被害を受けた人 1 名、自宅に居て自宅が全壊した人 4 名の計 6 名が大きな被災をされた。この 6 名の地震直後の行動を見ると、半数は安否確認や声かけを行い町内に避難支援の協力を求めるなど献身的な活動をされていることから、民生委員自身の被災状況と避難支援活動の有無については、本調査の中では強い相関性は見られなかった。

(2) 災害時要援護者の状況

①災害時要援護者の避難

災害時要援護者の避難手段については、一番多いのは「車」で17人(37.8%)、次いで「徒歩」14人(31.1%)であった。(図11) 近所の方の車で避難している人が多いことから、避難支援の連携は少なからず取れていたことを伺わせる結果となった。また、防災計画において車の渋滞を懸念する意見もあるが、要援護者にとっては車で避難が必要な手段であることが改めてわかった。

(n=45 複数回答)

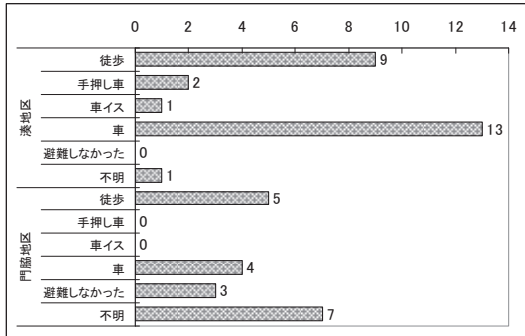


図11 災害時要援護者の避難手段

②災害時要援護者の避難生活

避難所における災害時要援護者のニーズは、時間経過と共に変化していることがよくわかる。当日は「寒さ対策」に困ったが、数日後は「食事」「薬」への要望が高まり、1週間後では「体調不良」「外との連絡」へと変わり、1ヵ月後では「要援護者特有の必要物資」「避難所内のコミュニケーション」と最低限の物資支給から特別な物品やソフト対応へニーズが変化している。今後は、時間経過に合わせ要援護者にきめ細かく対応出来るような避難支援計画を検討していく必要があることがわかった。(図12)

(複数回答)

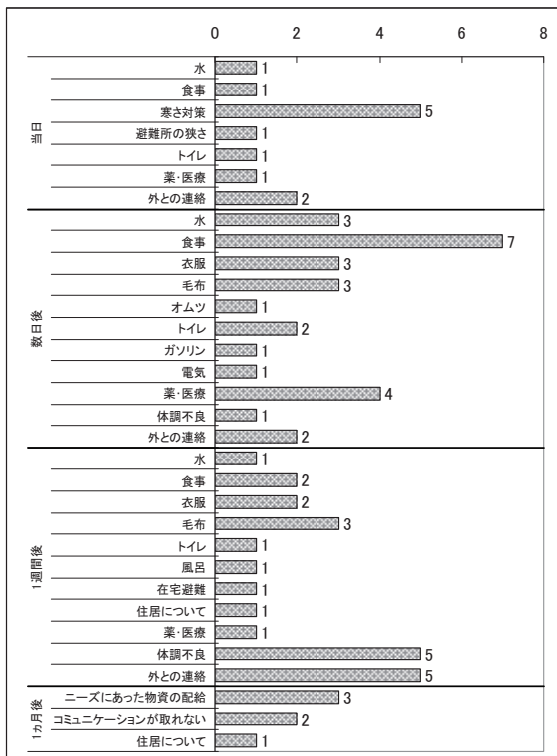


図12 災害時要援護者の避難所における困り事

災害時要援護者の生活や住まいの変化を見ると、「地域外へ引っ越した方がいる」が一番多く、次いで「亡くなられた方がいる」が多い。地域別の傾向には、大きな違いは見られない。(図13)

(n=107 複数回答)

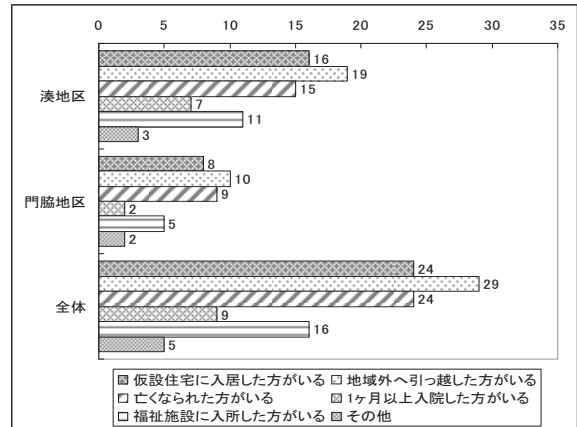


図13 災害時要援護者の生活・住まいの変化

4. まとめ

最後に、民生委員の行動や意見等から課題を整理していくと、改めて注目すべき点もあり、これらについて簡単に論じることでまとめにかえたい。

①柔軟に対応する避難支援計画づくり

平常時より避難計画や要援護者リストを作成していても、民生委員がその場に居なかったりリストを紛失するなど予定していたことが出来なかったことから、様々な展開を想定して臨機応変に対応できる避難支援計画を地域と協力して準備しておく。また、非常時に柔軟に対応できるよう日頃から地域と情報を共有し、実践的な訓練を行っていくことが必要である。

②要援護者の身体的特徴に配慮した支援計画づくり

目の不自由な方や耳の不自由な方に、大津波警報が伝わらなかったことや避難誘導をどのようにしたらよいかわからなかったことから、避難支援活動がスムーズに進むよう要援護者の身体的特徴に配慮した環境整備(避難路、避難手段の確保、支援技術の習得等)を進める必要がある。

③支援者の安全の確保

地震から津波が来るまでの時間がない中、声かけをしても避難拒否など避難支援に時間がかかったことから、避難支援計画づくりにおいて、支援にかかる時間の想定や、支援活動の方法や内容等の基準をルール化する必要がある。

参考文献

- 1) 竹葉勝重, 大西一嘉, 谷口晶子 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・インタビュー調査を通じて—, 地域安全学会論文集 (13), 481-488, 2010-11
- 2) 仲宗根秀嘉, 大西一嘉 災害時要援護者対策に関する研究, 日本建築学会近畿支部研究報告集 (計画系), (2009)
- 3) 大西一嘉, 竹葉勝重, 仲宗根秀嘉 災害時要援護者支え合い活動事例の研究—神戸市須磨区竜が台地区における活動を通じて—, 東濃地震科学研究所報告, 2010-3, 26, P73-119
- 4) 小原彰浩, 大西一嘉 神戸市竜が台地区における災害時要援護者支援の実践的研究, 日本建築学会近畿支部研究報告集 (計画系), (2012)