

□災害時要援護者対策は日頃の取り組みから

NHK 解説委員 山 崎 登

《最近の災害と要援護者》

私は、災害と防災を担当する NHK の解説委員をしている。大きな地震や台風や集中豪雨による洪水、土砂崩れなどの災害が起きると、現場に出かけて行って取材をし、防災への教訓や対策を考えるのが仕事だが、最近の災害で共通している特徴は、高齢者など災害時要援護者が犠牲になるケースが目立つことだ。

去年、厚生労働省が全国の 100 歳以上の高齢者が初めて 3 万人を上回ったと発表し、急速な高齢化社会を迎えていることが改めて裏付けられた。元気な高齢者がたくさんいることは社会の豊かさの一つの証だが、一方で、災害時の高齢者など要援護者対策がますます重要なものになっていることも示している。

そこで、最近の各地の災害での高齢者などの被害状況を振り返りながら、今後の対策を考えてみたい。

《新潟県中越沖地震で》

まず、考えておかなくてはいけないこと

は、災害時の要援護者対策が重要なのは、災害の種類を選ばないことだ。

2007 年(平成 19 年)7 月 16 日、新潟県柏崎市や刈羽村で震度 6 強の激しい揺れを観測した「新潟県中越沖地震」が起きた。

震源は新潟県柏崎市の沖で、3 年前の 2004 年(平成 16 年)10 月の新潟県中越地震の震源と 40 キロほどしか離れていなかった。新潟県中越地震は陸地で、中越沖地震は海で起き、地震の規模を示すマグニチュードはともに 6.8 で、最大震度は 7 と 6 強だった。これほど近くで、3 年に満たない短期間に大きな地震がなぜ続けて起きたかはよくわかっていないが、中越地方一体の地盤には東西方向に圧縮される力が加わっていて複数の断層が走っている。



新潟県中越沖地震の柏崎市の被害

二つの地震の被災地には共通した大きな特徴があった。

それは日本のどこにもある地方都市とその周辺の地域が被害にあったことだ。そうした地域の大きな特徴は過疎と高齢化が進んでいることで、犠牲者に占める高齢者の割合が大きい。中越沖地震では、これまでに15人が亡くなっているが、このうちの11人までが70歳以上の高齢者だった。そして、その多くが壊れた住宅の下敷きになって亡くなった。

《平成16年の新潟・福島豪雨災害で》

水害でも、高齢者の被害が目立つようになってきている。

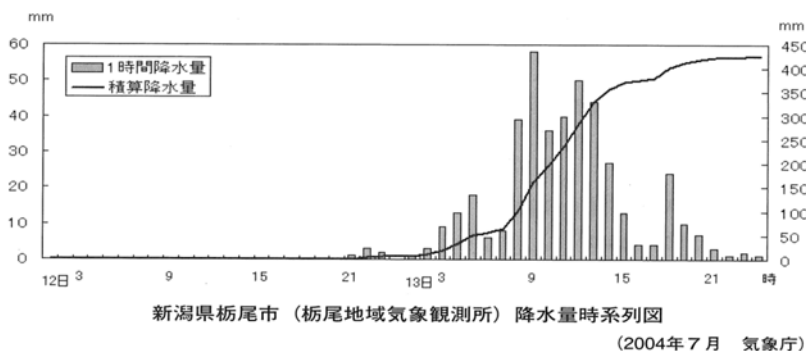
2004年の7月、高齢者が犠牲になることが強く印象に残る洪水が起きた。

日本海から東北地方南部にのびた梅雨前線の活動が活発になって、7月12日の深夜から13日にかけて、新潟県中越地方や福島県会津地方で激しい雨が降った。新潟県栃尾市では1日の雨量が421ミリに達する記録的な豪雨となり、五十嵐川や刈谷田川な

どの河川が決壊し、三条市や見附市など広い範囲が水に浸かった。この集中豪雨による犠牲者は16人にのぼったが、このうち13人が70歳以上の高齢者だった。私が取材した78歳の男性は足などが悪く寝たきりで、一緒に暮らしていた77歳の奥さんがやっとのことで男性をテーブルの上まで引き上げたが、急激な水位の上昇に追いつかず助けることができなかった。こうして寝たきりや一人暮らしの高齢者が、逃げ出すいとまもなく濁流に飲み込まれた。また、自宅の裏山が崩れて亡くなった人もいた。

《要援護者の早めの避難のために》

こうした高齢者の被害をなんとか減らそうと、国も対策に乗り出し、新潟豪雨の翌年、高齢者など要援護者の早めの避難を進めるために新たな情報を設けた。それまで自治体は住民に災害の危険性が迫った際に、避難を促す「避難勧告」ともう一段強い「避難指示」という二つの情報をだしていたが、この二つの情報の前に「避難準備情報」を作った。この情報によって、一般の人には文字通



り避難の準備をしてもらうとともに、要援護者にはこの段階で避難を始めてもらおうというものだ。

確かに、一般の人たちよりも早い段階で避難を始めてもらうことは、要援護者対策としては欠かせない視点だが、情報の整理だけでは要援護者の避難は進まない。

それは周囲の介助や支援がないと、要援護者の避難はスムーズに行われなからだ。

水害ではないが、2002年(平成14年)8月、徳島県由岐町で山火事が起き、近くの特別養護老人ホームの入所者が避難したことがあった。

山火事の発生が確認されたのは午後2時42分、町が老人ホームに避難指示をだしたのが午後3時20分だった。入所者61人は、車椅子や徒歩、それに自動車で、凡そ400mから600m離れた公民館と病院に避難を始めた。施設の職員だけでは手が足りず、町役場の職員や近くの住民もかけつけ、入所者1人に介助者1人がついた。それでも、最後の避難者が避難所に着いたのは、午後4時10分で、避難を始めてから凡そ1時間かかった。

要援護者一人に一人の介助者がついて、400mから600m避難するのに、なお1時間かかるという点がこの問題を考える上でのポイントだ。

徳島県由岐町の山火事避難の経緯

(2002年8月)

山火事の確認 午後2時42分

老人ホームに避難指示午後3時20分

避難終了 午後4時10分

(国土交通省)

《地域との連携が対策の鍵》

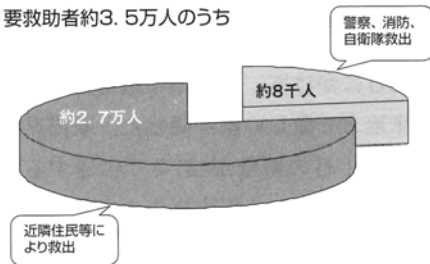
徳島県由岐町の例は、要援護者対策を考える上で、地域の取り組みがいかに重要かを教えている。

そうした地域の防災の力は地震災害でも重要だ。

京都大学の河田恵昭教授の調査によると、阪神・淡路大震災で、瓦礫の中から救助された人は3万5,000人いたが、消防や警察などの防災機関が救助したのは8,000人で、全体の80%にあたる2万7,000人が家族や近所の人たちに救助された。

多くの人が近隣住民によって救出された ～阪神・淡路大震災～

要救助者約3.5万人のうち



河田恵昭「大規模地震災害による人的被害の予測」(阪神・淡路大震災教訓情報資料集)

新潟県中越沖地震の被災地でも、地域の住民同士の協力でガレキの中から救助された人が何人もいた。

《地域の防災力を高める》

ここまでの、高齢者など要援護者を災害から守るための取り組みの必要性を考えてきたが、大事なことは、行政は地域や福祉の人

たちとの連携を日頃から強めておかななくてはいけないということだ。

急がなくてはいけない取り組みが、主に3つあると思う。

一つは、地域の防災の力を高めるために、日頃の活動に力を入れる必要がある。

2007年3月の能登半島沖地震も、同じように高齢化が進んだ地域を地震が襲ったが、今後のヒントになるような取り組みがあった。

大きな被害を受けた石川県輪島市の門前地区は、人口に占める65歳以上の人の割合である高齢化率が47%もあって、全国平均の実に2倍以上の地域だった。地震直後

に、門前地区を取材して驚いたのは、災害の時に手助けが必要な要援護者370人の安否確認を、地震発生後わずか4時間で終えていたことだった。

地震が起きたのは、日曜日の午前9時41分頃で、行政にとっては手薄な時間帯だったにもかかわらず、あらかじめ作っておいた連絡網の仕組みが活きた。

門前地区では、阪神・淡路大震災をきっかけに、寝たきりの高齢者や一人暮らしの高齢者、高齢者夫婦といった世帯の情報を色分けした地図を作り、民生委員や福祉推進員という名前のボランティアが、日頃からその地図を使って高齢者を確認する仕組みを作っておいた。しかも、その情報は、毎年更新されていた。

一方、中越沖地震で大きな被害を受けた柏崎市では、自力で避難することが難しい高齢者や体の不自由な人の名簿を作っていたが、完成後も担当する課がもっていただけで、その名簿を使って地域で安否確認す

る仕組みがなかったことなどから、名簿を活かすことができなかった。

さらに、能登半島地震の避難所には、早い段階から、高齢者など要援護者にも使いやすい洋式の仮設トイレが設置されていた。これも事前の準備があったからできた措置だったと思う。

こうした地域や福祉との連携を進めておかないと、災害のときに消防や警察などの防災機関だけで、要援護者を守ることは難しい。



要援護者用の洋式の仮設トイレ
(能登半島地震)

二つ目は、地域の防災の要ともいえるべき消防団などの充実を積極的にはかる必要がある。

このところ、消防団の人数が減り続けている。平成の初め頃には全国に100万人ほどの団員がいたが、去年初めて90万人を下回った。

この背景には、核家族化や高齢化、過疎化が進み、全国的に地域の結束力が薄れ、地域で活動する人が減っているという事情があるとみられている。

そうした動きに歯止めをかけようと、中には、大学生の分団を組織したり、地域の企業との連携を強めているところがある。

災害は大きくなればなるほど防災機関の手だけでは負えないし、要援護者などへのきめ細かい対応まで手が回らないのは明らかだ。それぞれの地域で、行政と住民が一緒になって、消防団の活性化など地域の防災力の向上に取り組んで欲しい。

《住宅の耐震化も地域の力で》

三つ目の課題は、住宅など建物の耐震化を強力に進める必要があるということだが、これにも地域の力が重要な役割を果たしている。

阪神・淡路大震災では、1881年(昭和56年)以前に作られた古い基準で建てられた住宅の多くが壊れて、多くの人が亡くなった。したがって住宅の耐震化は阪神大震災の最大の教訓の一つだが、13年経った今でも、国土交通省の推計では、全国の住宅の4軒に1軒が、現在の耐震基準を満たしていない状況で耐震化はあまり進んでいない。

しかも、各地の地震の被災地を取材すると、高齢者は古い住宅に暮らしていることが多く、体が思うように動かない人は逃げ出すことも難しい。しかも、住宅の耐震化には数百万円もかかることがあって、年金暮らしなどの高齢者には負担が大きい。

そんな中、東京の墨田区や神奈川県平塚市では、行政と地域の建築士や工務店、それに防災に関心のある住民が一体となって、耐震診断や補強の相談にのったり、住宅全体ではなく普段暮らしていたり寝ている部屋だけを補強して、地震の時には、その部屋に飛び込んでもらうようにするなどの現実

的な対策を進めている。そうした地域を取材すると、昔なじみの工務店や大工さんたちが相談にのってくれるので、高齢者なども安心して頼めることから徐々に効果が上がっている。



耐震補強をした住宅（東京墨田区）

つまりは個人の住宅の耐震化であっても、それを進める鍵は行政と地域が一体となった取り組みにかかっているということだ。

《普段の取り組みが災害時に生きる》

こうしてみると災害時の要援護者対策を考える上で、災害の起きる前、災害が起きた直後、そして日頃の見守りなど、あらゆる面で地域の力が大きな力を発揮することがわかってくる。

急速な高齢化社会を迎えた日本では、今後どこで地震や水害などの災害が起きても、高齢者など災害時要援護者対策が大きな課題になることは間違いない。

災害が起きるたびに要援護者の問題がクローズアップされるが、考えてみると、そうした問題は普段から地域の中に隠れている問題だ。災害は、そうした問題を、一気に表

面化して加速させる一面を持っている。したがって、普段から高齢者や体の不自由な人や日本語が達者でない外国人や子どもたちなど災害時に弱い立場に立つ要援護者に対する取り組みを進めておかななくては、いざという時に要援護者を守ることはできない。

つまりは、普段、どこにどんな要援護者がいて、どんな悩みを抱え、どんな生活をしているかをわかっていない自治体や地域社会に、いざという時の要援護者対策はとれないということだ。

災害時要援護者対策は、行政と地域の日頃の取り組みにかかっている。